



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
ESPECIALIZAÇÃO EM PARLAMENTO E DIREITO**

**FRANCISCO DAS CHAGAS COSTA DE ALBUQUERQUE**

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ÉTICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS:  
NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO NORMATIVO VISANDO A EFETIVIDADE  
DO PROCESSO**

**Brasília  
2018**

**FRANCISCO DAS CHAGAS COSTA DE ALBUQUERQUE**

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ÉTICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS:  
NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO NORMATIVO VISANDO A EFETIVIDADE  
DO PROCESSO**

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC apresentado ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento/cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Parlamento e Direito.

Orientador: Roberto Carlos Martins Pontes

Brasília

**2018**

### Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Albuquerque, Francisco das Chagas Costa de.

A atuação do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados [manuscrito] :  
necessidade de aperfeiçoamento normativo visando a efetividade do processo /  
Francisco das Chagas Costa de Albuquerque. -- 2018.

77 f.

Orientador: Roberto Carlos Martins Pontes.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Especialização em Parlamento e  
Direito, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e  
Aperfeiçoamento (Cefor), 2018.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados, Conselho de Ética. 2.  
Código de ética, Brasil. 3. Decoro parlamentar, Brasil. I. Título.

CDU 342.532.1:172.2(81)

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ÉTICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS:  
NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO NORMATIVO VISANDO A EFETIVIDADE  
DO PROCESSO**

**Trabalho de Conclusão de Curso** – Curso de Especialização em Parlamento e Direito – PD 2ª edição, – 1º Semestre de 2018.

Aluno: Francisco das Chagas Costa de Albuquerque

Banca Examinadora:

---

Roberto Carlos Martins Pontes

---

Alexandre Sankievicz

Brasília, 16 de junho de 2018.

Dedico esse trabalho à minha família, pela paciência e  
compreensão diante da privação do convívio familiar em prol do meu  
sucesso acadêmico.

### **Agradecimentos**

Agradeço a Deus, acima de tudo, pelo constante renovo espiritual. Aos colegas de turma e professores que, direta ou indiretamente, me incentivaram e estimularam emocional e intelectualmente a persistir na busca de conhecimento.

*“Conhece-te, aceita-te, supera-te”*

*Santo Agostinho*

## RESUMO

O presente trabalho visa analisar a atuação do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar nos processos por quebra de decoro. A atuação do Conselho desde a sua criação até os dias atuais permitiu identificar situações nas quais uma legislação mais aperfeiçoada poderia levar a uma prestação processual administrativa de forma mais efetiva, com maior segurança jurídica para aqueles que se submetem a sua esfera de competência. Isso porque o juízo político do Conselho de Ética sobre as representações a ele submetidas é exercido com pouca contenção jurídica. A previsão expressa de que determinada conduta enseja a quebra de decoro parlamentar ampliaria o aspecto jurídico de atuação do julgador, mitigando seu espaço político de atuação, trazendo maior objetividade e mais segurança jurídica para o processo. Alguns casos que tiveram grande repercussão, como o caso da Deputada Jaqueline Roriz, do Deputado Eduardo Cunha, do Deputado Natan Donadon, do Deputado Celso Jacob e o caso conhecido como “sanguessugas”, serviram como base para analisar a necessidade de aperfeiçoamento normativo para uma melhor atuação do Conselho, visando uma prestação processual efetiva, em especial nos casos de perda de mandato por quebra de decoro parlamentar. Em determinadas situações e dependendo do contexto político, os parlamentares optam pela inércia; isso incomoda alguns, mas interessa a outros. Uma pressão externa, da população e/ou da mídia sobre os órgãos responsáveis pode dar o desfecho esperado pela sociedade. Mas, os órgãos do Congresso não podem funcionar só sob pressão popular ou midiática. A legislação, aperfeiçoada para alcançar situações antes não previstas, pode trazer mais segurança jurídica, objetividade e efetividade para os processos de perda de mandato por quebra de decoro parlamentar.

**Palavras-Chave:** *Conselho de Ética. Código de Ética. Quebra de decoro. Perda de mandato. Efetividade. Segurança jurídica. Aperfeiçoamento normativo.*



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1 – ÉTICA, DECORO E POLÍTICA .....</b>	<b>14</b>
1.1 Conceito de Ética .....	14
1.2 Conceito de Decoro .....	15
1.3 Ética e Política .....	18
<b>CAPÍTULO 2 – DECORO PARLAMENTAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO.....</b>	<b>21</b>
2.1 Constituição Federal de 1988 e o Estatuto do Congressista .....	21
2.1.1 Imunidade parlamentar material e formal.....	21
2.1.2 Imunidade parlamentar material: também chamada de imunidade penal, imunidade absoluta ou inviolabilidade. ....	21
2.1.3 Imunidade parlamentar processual, também chamada de imunidade formal ou imunidade relativa .....	26
2.2 Decoro parlamentar.....	27
2.3 Regimento Interno da Câmara dos Deputados .....	28
2.4 Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados .....	30
2.5 Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.....	31
2.6 Representações pela cassação de mandatos de Deputados .....	33
2.6.1 Legitimados .....	33
2.6.2 Das Representações .....	33
2.7 Cassação de mandato - aspectos jurídicos e aspectos políticos da decisão .....	34
<b>CAPÍTULO 3 – ESTUDOS DE CASOS .....</b>	<b>35</b>
3.1 Caso “Sanguessuga” – Representação 62/2006 (desmembradas nas representações 63 a 131/2006).....	35
3.1.2 Síntese .....	35

3.1.3 Considerações .....	36
3.2 Caso Jaqueline Roriz – Representação 1/2011. ....	39
3.2.1 Síntese.....	39
3.2.2 Decisão do Plenário da Câmara .....	42
3.2.3 Considerações .....	43
3.3 Caso do Deputado Natan Donadon.....	44
3.3.1 Síntese.....	44
3.3.2 Considerações .....	47
3.3.2.1 A questão do voto aberto e do voto secreto .....	47
3.4 Caso do Deputado Celso Jacob.....	50
3.4.1 Síntese.....	50
3.4.2 Considerações .....	53
3.5 Caso Eduardo Cunha – Representação 01/2015 .....	53
3.5.1 Síntese.....	53
3.5.2 Relatório Deputado Marcos Rogério – DEM/RO.....	54
3.5.2.1 Preliminares .....	54
3.5.2.2 Mérito da defesa.....	55
3.5.3 Manobra política e afastamento do Cargo de Presidente da Câmara e das funções de parlamentar .....	56
3.5.4 Decisão do Plenário da Câmara .....	59
3.6 Considerações .....	59
3.6.1 Das condutas ilícitas praticadas no mandato anterior, de 2012 a 2014. ....	60
3.6.2 Independência das esferas e autonomia dos Poderes .....	61
<b>CAPÍTULO 4 – OUTROS CASOS.....</b>	<b>62</b>
4.1 Caso do ex-senador “Demóstenes Torres” .....	62
4.1.2 Síntese.....	62

4.2 As decisões do Supremo Tribunal Federal .....	63
4.2.1 Recurso Ordinário em Habeas Corpus 135.683-GO .....	63
4.2.2 Mandado de Segurança 32788 – Anulação do PAD – Processo Administrativo Disciplinar no CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público .....	64
4.2.3 Reclamação 29.870-GO .....	65
4.3 Considerações .....	67
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>73</b>

## INTRODUÇÃO

Inúmeros casos de corrupção envolvendo parlamentares, notícias de prisões, investigações e operações policiais revelam à população as práticas escusas de alguns mandatários do povo e colocam em xeque a credibilidade das instituições, principalmente da Câmara dos Deputados, também chamada de “casa do povo”. A sociedade quer “justiça” e espera a devida punição dos culpados. Mas, em alguns casos, tudo “acaba em pizza” – expressão utilizada com a conotação de impunidade. Algumas punições aplicadas pelo Poder Judiciário foram consideradas exemplares, com repercussão muito positiva, como no caso conhecido como “mensalão” e no da operação “lava jato”. As mesmas condutas têm sido tratadas no âmbito político-administrativo pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar por meio das representações a ele apresentadas. O deputado que for condenado criminalmente em sentença criminal transitada em julgado pode perder o mandato, bem como o que se comporta de forma atentatória ou incompatível com o decoro parlamentar. O decoro parlamentar requer dos deputados e senadores uma conduta proba, exemplar, honrada, digna, sem abusos.

Atendendo ao comando constitucional do art. 55, § 1º, o Código de Ética e Decoro Parlamentar foi instituído pela Resolução nº 25/2001, alterada pela Resolução nº 2/2011, da Mesa da Câmara dos Deputados, para regular a conduta dos parlamentares. O artigo 1º do Código de Ética estabelece os princípios éticos e as regras básicas de decoro que devem orientar a conduta dos titulares ou dos substitutos no exercício de mandato de Deputado Federal.

O Conselho de Ética tem a função de zelar pela observância do Código de Ética e a competência para instaurar processo disciplinar, nos casos previstos, contra os Deputados. No caso de perda de mandato por quebra de decoro, recebida a representação, o Presidente do Conselho designa relator, que emitirá relatório preliminar a ser votado pelo Plenário do Conselho. Apresentada a defesa, o relatório final pela perda do mandato, se aprovado pelo Plenário do Conselho, será enviado ao Plenário da Câmara para decisão final.

As várias situações já enfrentadas pelo COETICA<sup>1</sup> trazem elementos que possibilitam uma análise qualitativa das decisões. Mesmo que o Conselho represente pela cassação do mandato, o Plenário da Câmara poderá rejeitar o parecer e absolver o parlamentar. Nesse caso, apesar da votação não ser secreta, o voto não tem nenhuma fundamentação jurídica, nem política.

---

<sup>1</sup> COETICA: Conselho de Ética e Decoro Parlamentar

Ou seja, o parlamentar apenas vota rejeitando o parecer do COETICA que recomendava a cassação.

Assim, neste trabalho, a partir das decisões do Conselho de Ética, foi verificada a necessidade de aperfeiçoamento normativo objetivando trazer mais efetividade à sua atuação no âmbito do processo de perda de mandato por quebra de decoro parlamentar. Também foi realizada uma análise quantitativa dos processos por quebra de decoro e quantos efetivamente resultaram em perda de mandato e outras punições. O objetivo principal é responder a questões como: **o fato anterior ao mandato pode ser objeto de representação para perda do mandato no Conselho de Ética? O fato praticado no mandato anterior pode ser objeto de representação para a perda mandato atual? O representado, quando for o presidente da Câmara, deve ser afastado do exercício do cargo? Quando o fato estiver sendo investigado no âmbito do Judiciário deve aguardar o desfecho da investigação? É preciso constar expressamente na Resolução que cassa o mandato quais são os efeitos da cassação?**

Essas questões surgiram de casos concretos apreciados pelo COETICA e podem novamente voltar a serem discutidas. Por isso é importante encontrar uma solução que esteja em sintonia com o princípio da soberania popular.

Atualmente, em relação à quebra de decoro parlamentar, a legislação aplicada à conduta dos Deputados é a Constituição Federal de 1988 (art. 55, inciso II e § 1º), o Código de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP) instituído pela Resolução 25/2001 e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), instituído pela Resolução nº 17, de 1989.

A atuação do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar merece atenção especial, pois ao julgar as condutas dos seus pares não está em jogo apenas o mandato do Deputado, mas a reputação e a imagem do Poder Legislativo e do próprio Conselho de Ética (PEREIRA, 2012, p. 73). Analisar o desempenho desse órgão no exercício da sua função é de extrema importância, pois a punição exemplar aos infratores pode surtir efeitos preventivos em relação aos demais parlamentares. Em analogia à esfera criminal, fazendo alusão à função preventiva e repressiva da pena, o Código Penal Brasileiro, no art. 59, adotou a função eclética da pena, cuja função é reprovar e prevenir a conduta delituosa.

Apesar de não se tratar de sanção de natureza penal, a reprimenda aplicada pelo Conselho de Ética, ou pelo Plenário da Câmara, pode causar intimidação, levando os demais deputados a refletirem antes das suas ações. Em alusão ao Direito Penal, seria a função preventiva da pena,

que segundo Luiz Flávio Gomes, *apud* DIAS, “o princípio da prevenção (diferentemente do que propugna a retribuição) olha para o futuro, isto é, a pena teria finalidade de evitar a reincidência ou novos delitos (do próprio agente ou de outras pessoas) ”.

Para o desenvolvimento do presente trabalho foram realizadas consultas bibliográficas e análises de processos disponibilizados pelo Conselho de Ética, especialmente o inteiro teor das representações, dos relatórios que recomendaram a cassação, da manifestação da Defesa, de consultas realizadas ao COETICA, bem como pesquisas na internet, especialmente em sites jurídicos. Vejamos, então, a atuação do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados nas representações por quebra de decoro parlamentar e se há necessidade de aperfeiçoamento normativo com vistas a dar mais eficácia a sua atuação nos processos de perda de mandato por quebra de decoro parlamentar.

## **CAPÍTULO 1 – ÉTICA, DECORO E POLÍTICA**

### **1.1 Conceito de Ética**

Hoje, mais do que nunca, proclama-se, acertadamente, que a ética permeia todas as ciências humanas, dando sua contribuição necessária e fundamental para a correta aplicação das mesmas. Falamos em ética política, ética econômica e empresarial, bioética, ética ambiental, ética jurídica e até em ética mundial (BOFF, 1996 *apud* HERMANS, 2004, p. 86).

Para melhor compreensão do tema em análise faremos uma breve abordagem sobre o conceito de ética, moral, política e decoro. De início, ressaltamos que não existe um conceito definitivo de ética, pois a ética pode variar conforme o lugar, o povo, a cultura e o período histórico.

Segundo o dicionário Aurélio de língua portuguesa, ética é o e “estudo dos juízos de apreciação referentes à conduta humana suscetível de qualificação do ponto de vista do bem e do mal, seja relativamente a determinada sociedade, seja de modo absoluto”.

Mário Sérgio Cortella se refere à Ética como um conjunto de valores e princípios que usamos para guiar nossa conduta, a partir dos quais devemos responder a três grandes questões da vida: 1) quero? 2) devo? 3) posso? Nem tudo que eu quero eu posso; nem tudo que eu posso eu

devo; e nem tudo que eu devo eu quero. Você tem paz de espírito quando tudo aquilo que você quer é ao mesmo tempo aquilo que pode e o que você deve. Para o referido Professor não existe ética individual, ética é convivência.

Para Hermans (2004), baseado em Miguel Reale, ética é um modo de vida, uma vivência existencial que, guiado pela razão, procura pelo caminho das virtudes atingir a plenitude humana e, assim, a felicidade e o bem-estar. A moral seria a aplicação, aqui e agora, no tempo e no espaço dessa vivência ética, prática que pode variar conforme cultura, história e tempo. Assim, os vários povos e culturas deram uma interpretação variada aos costumes e leis, aplicando o que achavam eticamente correto. (HERMANS, 2004, p. 110-111).

Continuando na diferenciação de ética e moral, Cortella ensina que ambos estão conectados e correlatos, mas tem sentidos diferentes. Enquanto ética é conjunto de valores que orientam a conduta em sociedade, moral é a prática desses valores na ação cotidiana (CORTELLA, 2015, p. 18). No âmbito da atuação política existe uma ética a ser observada, uma ética que lhe é própria, como veremos mais adiante.

## **1.2 Conceito de Decoro**

O Dicionário Aurélio de língua portuguesa registra o conceito de decoro como sendo correção moral, compostura, decência, dignidade, nobreza, brio, honradez, pundonor. Todos esses adjetivos é o que se espera encontrar na conduta dos representantes do povo.

Segundo a doutrina de Nelson de Souza Sampaio, citado por Bastos (1999, p. 236), decoro é uma moralidade exterior ou uma expressão externa da honradez ou auto-respeito. Não se trata de coisas que se passam no foro íntimo de cada um, mas de comportamentos, de atitudes que, pelo seu caráter incompatível com o bom proceder de parlamentar, acabam por depor contra a própria reputação da instituição.

O que se extrai de tudo isso é que o decoro parlamentar requer dos deputados e senadores uma conduta proba, exemplar, honrada, digna, sem abusos. O dicionário Michaelis define decoro como “seriedade e decência ao agir, dignidade, compostura nas maneiras”. O mesmo dicionário define a expressão “decoro parlamentar” como “comportamento correto, sóbrio e idôneo que se exige de parlamentar durante seu mandato”. O conceito de decoro, como o de ética, não tem uma

definição rígida, não é um termo fechado, definitivo, mas é um conceito amplo, aberto, podendo variar conforme as circunstâncias, a época, o povo e a cultura.

Na consulta 21/2011, formulada ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, o relator chama atenção para o entendimento de que decoro parlamentar é decoro do Parlamento e não de seus membros, individualmente considerados. Ou seja, o sujeito passivo, aquele que sofre as consequências do ato indecoroso, é o próprio Poder Legislativo. Assim, a conduta incompatível com o decoro parlamentar atenta contra a imagem do Parlamento e os valores republicanos que lhe são inerentes.

Na apuração da conduta do Deputado deve ser observado se a mesma está em desacordo com o disciplinado no ordenamento jurídico. Começando pelo ápice do sistema jurídico, a Constituição Federal de 1988, no art. 55, § 1º, dispõe que “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”.

No plano infraconstitucional o Código de Ética e Decoro Parlamentar – CEDP não traz uma definição do que é decoro parlamentar, mas no seu art. 4º lista, exemplificativamente<sup>2</sup>, seis incompatibilidades que ensejam a perda do mandato. No art. 5º estão previstas dez condutas que atentam contra o decoro parlamentar, mas sem ensejar a perda do mandato. Portanto, nos casos específicos do artigo 4º o deputado que se comporta de forma atentatória ou incompatível com o decoro parlamentar deve ser punido com a perda do mandato. Os artigos em questão estão assim redigidos:

**Art. 4º** Constituem procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar, puníveis com a perda do mandato:

I – abusar das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional ([Constituição Federal, art. 55, § 1º](#));

II – perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, no exercício da atividade parlamentar, vantagens indevidas ([Constituição Federal, art. 55, § 1º](#));

---

<sup>2</sup> Quanto ao rol do art. 4º, chamamos a atenção para a questão de ser classificado como exemplificativo ou taxativo. O art. 55, § 1º, da CF/88, traz duas hipóteses de incompatibilidades com o decoro parlamentar, **além dos casos definidos no regimento interno**. Portanto, se cabe ao regimento interno definir outros casos de incompatibilidades com o decoro parlamentar, então o rol seria exemplificativo. No entanto, quanto à aplicação da norma ao caso concreto, o relator deverá fazer a subsunção dos fatos à norma. Se o fato não se enquadrar no rol normativo do art. 4º, o relator não poderá fazer interpretação extensiva para encontrar nova hipótese de perda de mandato, ficará adstrito ao princípio da legalidade. Nesse sentido, o rol seria taxativo. Por isso a importância de aperfeiçoamento normativo, pois, como demonstrado ao longo do trabalho, algumas situações fáticas não estão positivadas. Aqui, ao considerar o rol como exemplificativo tem-se em consideração a permissão constitucional para o regimento interno definir outros casos de incompatibilidades com o decoro parlamentar.



III – celebrar acordo que tenha por objeto a posse do suplente, condicionando-a à contraprestação financeira ou à prática de atos contrários aos deveres éticos ou regimentais dos Deputados;

IV – fraudar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado de deliberação;

V – omitir intencionalmente informação relevante ou, nas mesmas condições, prestar informação falsa nas declarações de que trata o [art. 18](#);

VI – praticar irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes, que afetem a dignidade da representação popular.

**Art. 5º** Atentam, ainda, contra o decoro parlamentar as seguintes condutas, puníveis na forma deste código:

I – perturbar a ordem das sessões da Câmara dos Deputados ou das reuniões de Comissão;

II – praticar atos que infrinjam as regras de boa conduta nas dependências da Casa;

III – praticar ofensas físicas ou morais nas dependências da Câmara dos Deputados ou desacatar, por atos ou palavras, outro parlamentar, a Mesa ou Comissão ou os respectivos Presidentes;

IV – usar os poderes e prerrogativas do cargo para constranger ou aliciar servidor, colega ou qualquer pessoa sobre a qual exerça ascendência hierárquica, com o fim de obter qualquer espécie de favorecimento;

V – revelar conteúdo de debates ou deliberações que a Câmara dos Deputados ou Comissão hajam resolvido que devam ficar secretos;

VI – revelar informações e documentos oficiais de caráter sigiloso, de que tenha tido conhecimento na forma regimental;

VII – usar verbas de gabinete ou qualquer outra inerente ao exercício do cargo em desacordo com os princípios fixados no [caput do art. 37 da Constituição Federal](#);

VIII – relatar matéria submetida à apreciação da Câmara dos Deputados, de interesse específico de pessoa física ou jurídica que tenha contribuído para o financiamento de sua campanha eleitoral;

IX – fraudar, por qualquer meio ou forma, o registro de presença às sessões ou às reuniões de Comissão;

X – deixar de observar intencionalmente os deveres fundamentais do Deputado, previstos no art. 3º deste código.

*Parágrafo único.* As condutas puníveis neste artigo só serão objeto de apreciação mediante provas.

No âmbito do Conselho de Ética, o artigo 4º do CEDP é o parâmetro legal a ser observado nos processos de cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar, bem como o artigo 55, §1º da Constituição Federal.

### 1.3 Ética e Política

A Política, também definida como a arte de bem governar os povos, do ponto de vista ético, requer dos seus praticantes honestidade, justiça e sabedoria. (HERMANS, 2004, p. 87). Este afirma que no pensamento Aristotélico a ética e a política são mutuamente complementares.

O autor cita Marilena Chauí, para quem:

A Política, que estuda a ação dos homens enquanto seres comunitários ou sociais, procurando estabelecer, para cada forma de regime políticos, os princípios racionais da ação política, cuja finalidade é o bem da comunidade ou o bem comum. A política, como vimos anteriormente, é mais nobre e mais geral do que a ética, pois (para um grego) o indivíduo só existe como cidadão (sua humanidade é sua cidadania) e por isso “o bem propriamente humano” só é trazido e conseguido pela política. (CHAUÍ, 2002:350 *apud* HERMANS, 2004, p. 87).

Hermans (2004, p. 89) afirma que Política não é o mesmo que poder, autoridade e governo. Estes são meios políticos. O mesmo autor, (p. 90-91) lança a seguinte pergunta: “o que é uma verdadeira política fundamentada na ética? ”. Em seguida responde que: “se a política é a ciência arquitetônica, ou a ciência cúpula da ética, então a base da política são os princípios éticos. Em outras palavras, uma verdadeira política, que merecesse esse nome, não é possível sem o fundamento ético”.

Carlos Nunes Guimarães, Professor da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB faz excelente análise sobre a relação entre ética e política no pensamento de Maquiavel em artigo escrito em 2015 para a revista *Poliética*. Para Guimarães (2015, p. 77) a relação entre ética e política é tema antigo e fundamenta sua afirmação citando as palavras de BOBBIO: “velho tema e sempre novo, porque não existe questão moral, em qualquer campo que seja proposto, que tenha encontrado uma solução definitiva”.

É no mundo da política que a ética atinge sua plenitude, bem como torna o indivíduo um bom cidadão. Maquiavel tratou a relação entre ética e política sob uma perspectiva que deu novas interpretações a respeito da ética e da religião. Max Weber viu a incompatibilidade entre a ação política e os preceitos morais religiosos como confrontos entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade (GUIMARÃES, 2015, p. 82).

Mesmo ciente dessa relação conflituosa entre ética e política, sabendo também que esta inevitavelmente se utiliza de meios violentos, Weber defende que no mundo político deve existir

uma ética a ser observada. Guimarães (2015), citando Weber, registra que a melhor ética para o campo da política é a “ética da responsabilidade”, que representa a responsabilidade do político que deve responder por seus atos, e a “ética da convicção”, daquele que está convencido de agir corretamente e cumpre seu dever e “quanto aos resultados confia em Deus”.

Em relação à ética da convicção (ética dos meios) e a ética da responsabilidade (ética dos fins), esta é a apropriada para a atividade política (GUIMARÃES, 2015, p. 83). Ressalte-se que uma não é excludente da outra. Ou seja, quem age sob a ética da responsabilidade não lhe falta convicção e quem atua sob a ética da convicção não lhe falta responsabilidade. O mesmo autor ensina que a ética da responsabilidade é a ética dos fins, é aquela que leva em conta a consequência das ações para a comunidade que o agente representa, e não apenas para ele, indivíduo, isoladamente.

A ética da convicção é conhecida como a ética do moralista. Parafraseando Guimarães, seu defensor busca preservar sua consciência pessoal, suas ações irracionais buscam apenas a perpetuação da sua própria convicção. É uma moral privada que satisfaz a consciência do próprio agente, que não aceita ações que maculem seus próprios princípios. É a dita moral dos princípios ou da convicção, que conhece a consequência dos seus atos, mas não se responsabiliza por eles. Os princípios se sobrepõem aos resultados, numa espécie de absolutismo dos princípios. Ao contrário da ética da convicção, a ética da responsabilidade não está subordinada a valores pré-construídos, mas aos resultados de suas ações, já que a política deve produzir resultados eficientes.

Quanto a esta antinomia entre essas duas éticas, o professor afirma que “esta antinomia entre a ética da convicção e da responsabilidade não parece apresentar solução, uma vez que não se pode mais afirmar, como no discurso religioso de que o bem só gera o bem e o mal somente o mal. No mundo da política não é possível esta afirmativa”.

O referido professor, citando Isaiah Berlin, afirma que Maquiavel promoveu não apenas a autonomia da política e a retirada das suas amarras morais. Ele apresenta dois mundos com valores distintos, um pagão e outro cristão. Duas moralidades contrapostas, uma pagã e a outra cristã. Maquiavel ao escolher a ética pagã, se contrapôs à ética cristã e criticou-a, mas não separou a moral da política.

Para Guimarães (2015, p. 86) a ética cristã é incompatível com a política, mas isso não significa que não exista uma ética no pensamento de Maquiavel, para quem os princípios cristãos

enfraquecem as virtudes cívicas dos homens. Maquiavel não separou a ética da política, ele não fez escolha entre uma ética e outra, a política tem sua própria ética. O autor registra que a autonomia da política ‘descoberta’ por Maquiavel é uma necessidade porque este dissídio entre ética e política transforma-se, enfim, num componente positivo da liberdade e da capacidade criadora da potencialidade humana.

A grande verdade de Maquiavel foi a afirmação de que a política é autônoma, que exige uma virtude completamente diferente da moral cristã. A autonomia completa da política para desembaraçá-la de quaisquer impedimentos requer que a ação política não esteja subjugada a preceitos morais (CROCE, *apud* GUIMARÃES, 2015, p. 90-91). Prosseguindo, o referido professor não concorda com essa autonomia completa da política, sob o risco de se tornar instrumento para realizar desejos de déspotas sem compromissos com valores éticos ou necessidades coletivas. Para MAQUIAVEL a política tem uma finalidade, não são as orientações morais que determinam as ações políticas, ao contrário, os resultados com efeitos morais surgem das ações políticas.

No pensamento de Maquiavel são permitidos atos no campo da política que, dependendo do fim e das circunstâncias, não seriam aceitos em nenhuma outra relação humana. Algumas ações políticas seriam inadmissíveis no âmbito das relações privadas (GUIMARÃES, 2015, p. 97).

A verdadeira política é aquela que realiza tais princípios na sua plenitude. O verdadeiro político é aquele que realiza a política plena para alcançar uma sociedade justa, baseada na justiça social. (HERMANS, 2004. p. 93). O mesmo autor (p. 95) ensina que a ética acrescenta e enriquece toda profissão, inclusive a de político, com elementos necessários e indispensáveis, quais sejam: sabedoria, honestidade, justiça e lealdade.

A conclusão de Hermans é que há íntima ligação entre ética, política e direito. Para ele não há verdadeira política sem ética, nem verdadeiro direito e lei sem ética. “O fracasso da política e da lei se manifesta na falta de ética, tanto dos governos, como dos políticos, como dos legisladores”. É na política e no Direito que a ética se realiza em escala macro. (HERMANS, 2004, p. 110).

Podemos perceber que a política tem seus valores ínsitos, que a atividade política tem suas próprias regras a serem observadas e uma ética própria a ser seguida. Vale lembrar que o ordenamento jurídico brasileiro instituiu o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e o Código

de Ética e Decoro Parlamentar justamente para zelar pelo comportamento ético dos Deputados e previu algumas condutas que podem ser incompatíveis e contrárias à ética e ao decoro parlamentar.

## **CAPÍTULO 2 – DECORO PARLAMENTAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO**

### **2.1 Constituição Federal de 1988 e o Estatuto do Congressista**

A constituição Federal de 1988 é a norma que rege todo o ordenamento jurídico, é norma de mais alto nível hierárquico. Seu texto traz um conjunto de prerrogativas que garantem ao parlamentar o bom desempenho do mandato. É o que a doutrina convencionou chamar de estatuto dos congressistas, precisamente, os artigos 53 e 54, que tratam das inviolabilidades e das incompatibilidades, respectivamente. Dentre as prerrogativas destacamos a imunidade parlamentar material e imunidade formal.

#### **2.1.1 Imunidade parlamentar material e formal**

As imunidades são estabelecidas em razão da função exercida pelo agente beneficiado e não em consideração à sua pessoa (AVENA, 2015, p. 65). A Doutrina divide as imunidades parlamentares em material e formal, que estão previstas na CF 88, art. 53.

#### **2.1.2 Imunidade parlamentar material: também chamada de imunidade penal, imunidade absoluta ou inviolabilidade.**

A imunidade parlamentar material está prevista na Constituição Federal, *art. 53, caput*, com redação dada pela EC nº 35/2001, ao dispor que “os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”.

A imunidade material garante ao parlamentar a prerrogativa de não ser responsabilizado pelas suas manifestações escritas ou orais. Para Avena (2015), essa imunidade torna os parlamentares intocáveis, intangíveis na esfera cível e criminal, não podendo ser

responsabilizados civilmente por perdas e danos em razão de suas manifestações e nem pode ser instaurado inquérito policial ou ação penal para apurar crime ou contravenção. Para Moraes (2015, p. 470), a imunidade material, além da responsabilidade civil e penal, subtrai também a responsabilidade de natureza administrativa, disciplinar ou política do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos.

Essa inviolabilidade é total, por isso é chamada também de imunidade absoluta. Ou seja, o parlamentar não pode ser processado nem indiciado pelos seus pronunciamentos nem mesmo depois do término do mandato (AVENA, 2015, p. 71).

Para incidência da imunidade é preciso saber se há necessidade da existência de nexo de causalidade entre a manifestação ofensiva do parlamentar e o exercício do mandato. Antes da EC nº 35/2001 o STF entendia que a inviolabilidade material exigia o mínimo de nexo de causalidade com o exercício do mandato (STF, RE 210.917/RJ, DJ 18.06.2001. Informativo 232). Com o advento da EC nº35/2001 (que acrescentou “*quaisquer*” de suas opiniões, palavras e votos) alguns passaram a entender que, para incidir a imunidade, seria dispensável o nexo de causalidade entre a manifestação ofensiva e o exercício do mandato. Seria, então, uma ampliação da esfera de atuação da imunidade. O STF, no entanto, manteve o entendimento da efetiva existência do nexo entre as declarações ofensivas e o exercício do mandato. Atualmente, flexibilizando esse entendimento, o STF decidiu da seguinte forma:

EMENTA QUEIXA. CRIME CONTRA A HONRA. CALÚNIA, DIFAMAÇÃO E INJÚRIA. IMUNIDADE PARLAMENTAR. ART 53, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCIDÊNCIA DA REGRA IMUNIZANTE MESMO QUANDO AS PALAVRAS FOREM PROFERIDAS FORA DO RECINTO DO PARLAMENTO. APLICABILIDADE AO CASO CONCRETO, POIS AS SUPOSTAS OFENSAS PROFERIDAS GUARDAM PERTINÊNCIA COM O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR. OFENSAS IRROGADAS NO RECINTO DO PARLAMENTO. CARÁTER ABSOLUTO DA IMUNIDADE. PRECEDENTES. **1. A regra do art. 53, caput, da Constituição da República contempla as hipóteses em que supostas ofensas proferidas por parlamentares guardem pertinência com suas atividades, ainda que as palavras sejam proferidas fora do recinto do Congresso Nacional. Essa imunidade material tem por finalidade dotar os**

**membros do Congresso Nacional da liberdade necessária ao pleno exercício da atividade parlamentar.** 2. A atividade parlamentar, para além da típica função legislativa, engloba o controle da administração pública (art. 49, X, da CR), razão pela qual os congressistas, ao alardearem práticas contrárias aos princípios reitores da probidade e moralidade administrativas, encontram-se realizando atividade que se insere no âmbito de suas atribuições constitucionais. 3. A regra do art. 53, caput, da CR confere ao parlamentar uma proteção adicional ao direito fundamental, de todos, à liberdade de expressão, previsto no art. 5º, IV e IX, da CR. Mesmo quando evidentemente enquadráveis em hipóteses de abuso do direito de livre expressão, as palavras dos parlamentares, desde que guardem pertinência com a atividade parlamentar, estarão infensas à persecução penal. **4. Configura-se, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como absoluta a imunidade material parlamentar quando as palavras tidas por ofensivas forem proferidas no recinto do Parlamento, dispensando-se a configuração da pertinência entre as ofensas irrogadas e o exercício da atividade parlamentar.** Precedentes. 5. Queixa rejeitada. (STF, INQ. 4177/DF, Primeira Turma, Rel. Min. Edson Fachin, DJ 12.04.2016).

A imunidade material parlamentar está relacionada ao exercício da função do congressista (Deputado ou Senador), é ínsita ao mandato eletivo e visa proteger o regime democrático. Nas palavras de Avena (2015): “(...) a imunidade parlamentar é *irrenunciável*, pois é inerente ao mandato eletivo, não visando a proteger o congressista, e sim o regime representativo”.

Apesar de ser classificada doutrinariamente como imunidade material absoluta, temos visto decisões do STF que demonstram a limitação da imunidade material. Na decisão supracitada, a jurisprudência do Supremo é no sentido de que a imunidade material parlamentar é absoluta no caso de ofensa proferida no recinto do Parlamento, independente da pertinência da ofensa com o exercício do mandato.

O STF tem demonstrado que a conhecida imunidade material absoluta dos parlamentares está sofrendo flexibilidade no seu conteúdo. Ou seja, há a possibilidade de o parlamentar ser processado civil e criminalmente. É o que podemos verificar no acórdão da Primeira Turma, conforme o voto do Relator da Petição 5.705-DF<sup>3</sup>, Min. Luiz Fux:

---

<sup>3</sup> Pet. 5.705-DF: Trata-se de **Queixa-Crime** ajuizada pelo Deputado Federal Jean Wyllys de Matos Santos, contra o também Deputado Federal Eder Mauro, com imputação de crime de difamação agravada (artigos 139, c/c art. 141, II

**Ementa: PENAL. QUEIXA-CRIME. DIFAMAÇÃO. DOLO. *ANIMUS DIFAMANDI*. DELITO, EM TESE, CONFIGURADO. QUEIXA-CRIME RECEBIDA.**

(...)

6. (a) A imunidade parlamentar material cobra, para sua incidência no momento do recebimento da denúncia, a constatação, *primo ictu oculi*, do liame direto entre o fato apontado como crime contra a honra e o exercício do mandato parlamentar, pelo ofensor.

7. A liberdade de opinião e manifestação do parlamentar, *ratione muneris*, impõe contornos à imunidade material, nos limites estritamente necessários à defesa do mandato contra o arbítrio, à luz do princípio republicano que norteia a Constituição Federal.

8. A imunidade parlamentar material, estabelecida para fins de proteção republicana ao livre exercício do mandato, não confere aos parlamentares o direito de empregar expediente fraudulento, artificioso ou ardiloso, voltado a alterar a verdade da informação, com o fim de desqualificar ou imputar fato desonroso à reputação de terceiros.

9. Consectariamente, cuidando-se de manifestação veiculada por meio de ampla divulgação (rede social), destituída, ao menos numa análise prelibatória, de relação intrínseca com o livre exercício da função parlamentar, deve ser afastada a incidência da imunidade prevista no art. 53 da Constituição Federal.

(...)

No âmbito da responsabilidade civil temos a decisão do Superior Tribunal de Justiça que manteve decisão do TJDFT que condenou o Deputado Jair Bolsonaro a indenizar a Deputada Maria do Rosário por danos morais. Pelo mesmo fato Bolsonaro responde também na esfera criminal no Supremo Tribunal Federal, onde a 1ª Turma aceitou a denúncia. O acórdão do Resp. 1642310-DF, de relatoria da Min. Nancy Andrighi, que manteve a condenação em danos morais, trouxe a seguinte ementa:

---

e III, do Código Penal), perpetrado no dia 19 de maio de 2015, consistente em publicação ofensiva à honra do querelante divulgada na página do querelado no *facebook*.



CONSTITUCIONAL E CIVIL. RECURSO ESPECIAL. **REPARAÇÃO POR DANOS MORAIS. ATOS PRATICADOS POR DEPUTADO FEDERAL. OFENSAS VEICULADAS PELA IMPRENSA E POR APLICAÇÕES DE INTERNET. IMUNIDADE PARLAMENTAR. ALCANCE DE LIMITAÇÕES. ATOS PRATICADOS EM FUNÇÃO DO MANDATO LEGISLATIVO. NÃO ABRANGÊNCIA DE OFENSAS PESSOAIS. VIOLÊNCIA À MULHER. INTIMIDAÇÃO E REDUÇÃO DA DIGNIDADE SEXUAL FEMININA DA RECORRIDA.**

(...)

4. Para o cumprimento de sua missão com autonomia e independência, a Constituição outorga imunidade, de maneira irrenunciável, aos membros do Poder Legislativo, sendo **verdadeira garantia institucional, e não privilégio pessoal.**

**5. A imunidade parlamentar não é absoluta, pois, conforme jurisprudência do STF, “a inviolabilidade dos Deputados Federais e Senadores, por opiniões palavras e votos, prevista no art. 53 da Constituição da República, é inaplicável a crimes contra a honra cometidos em situação que não guarda liame com o exercício do mandato”.**

6. Na hipótese dos autos, **a ofensa perpetrada pelo recorrente**, segundo a qual a recorrida não “mereceria” ser vítima de estupro, em razão de seus dotes físicos e intelectual, **não guarda nenhuma relação com o mandato legislativo do recorrente.**

7. Considerando que a **ofensa foi veiculada em imprensa e na Internet**, a localização do recorrente, no **recinto da Câmara dos Deputados**, é elemento meramente accidental, que **não atrai a aplicação da imunidade.**

8. Ocorrência de danos morais nas hipóteses em que há violação da cláusula geral de tutela da pessoa humana, seja causando-lhe um prejuízo material, seja violando direito extrapatrimonial, seja praticando em relação à sua dignidade qualquer “mal evidente” ou “perturbação”.

(...)

11. Recurso especial não provido. (Correções e grifo nosso).

Destacamos essas decisões relacionadas à imunidade material “absoluta” para chamar a atenção para a flexibilização do conteúdo material dessa imunidade. Como vimos, isso possibilita responsabilizar o parlamentar na esfera cível e criminal.

### **2.1.3 Imunidade parlamentar processual, também chamada de imunidade formal ou imunidade relativa**

As imunidades parlamentares processuais incidem sobre qualquer infração penal (crime ou contravenção), mas não se aplicam aos processos cíveis, administrativos ou disciplinares. Apesar da imunidade processual não incidir no processo civil, não poderá haver prisão dele advinda. A imunidade formal compreende as seguintes prerrogativas previstas na Constituição Federal:

*a) direito ao foro privilegiado (por prerrogativa de função)* – competência originária no STF, art. 53, § 1º. Nos termos do artigo em questão, os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

*b) direito de não ser preso, salvo em flagrante de crime inafiançável* – art. 53, § 2º. O direito de o parlamentar não ser preso comporta duas exceções, ou seja, o Congressista poderá ser preso em caso de flagrante de crime inafiançável ou no caso de sentença criminal transitada em julgado. No caso de prisão em flagrante, os autos serão enviados em vinte e quatro horas para a respectiva Casa (Câmara ou Senado) para que resolva sobre a prisão, pelo voto da maioria dos membros. Essa imunidade se dá a partir da expedição do diploma.

A título informativo, mas relacionado ao presente trabalho, destaco a prisão em flagrante do Senador Delcídio do Amaral (PT/MS) ocorrida em 25/11/2015, sendo o primeiro parlamentar no exercício do mandato preso em flagrante no atual regime constitucional. A prisão foi decretada pelo Ministro Teori Zavascki, relator da operação lava jato, na Ação Cautelar 4039.

A prisão foi referendada pela 2ª Turma do STF, com o Ministro Gilmar Mendes justificando que se trata de um caso de crime inafiançável e também está caracterizada a flagrância técnica, tendo em vista que se trata de crime permanente.

Dessa forma, a prisão estaria de conformidade com o mandamento constitucional de que os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável (CF/88, art. 53, § 2º).

**c) *garantia contra a instauração de processo*** – art. 53, §§ 3º, 4º e 5º. Aqui temos a possibilidade de sustação da ação penal em relação a crimes ocorridos após a diplomação. Recebida a denúncia, o STF dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá sustar o andamento da ação até decisão final.

**d) *imunidade para ser testemunha*** – art. 53, § 6º. Os congressistas não são obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas a que lhes confiaram ou deles receberam informações.

Da mesma forma que as imunidades materiais, as formais ou processuais também são irrenunciáveis.

Compondo o estatuto dos congressistas, juntamente com as prerrogativas temos as incompatibilidades e as vedações constitucionais. Estas são personalíssimas, ou seja, aplicam-se exclusivamente ao congressista, não podem ser estendidas a parentes nem a pessoa jurídica da qual faça parte. O mandato parlamentar deve ser exercido com independência, sendo vedado misturar interesses privados com o interesse público.

O Deputado fica proibido de praticar uma série de atos que podem influenciar na sua função de parlamentar, podendo perder o mandato o congressista que infringir as vedações do artigo 54 da CF de 1988, ou que incorrer nos incisos do artigo 55. As vedações podem incidir desde a diplomação ou desde a posse e têm relação direta com o decoro parlamentar, como se verá a seguir.

## **2.2 Decoro parlamentar**

A Constituição Federal ao disciplinar, em parte, o decoro parlamentar deu-lhe *status* constitucional, mas não o especificou, não lhe deu um conceito. Mas, quanto a isso, já vimos no item 1.2 sobre a conceituação de decoro. No entanto a Constituição definiu duas práticas lesivas ao decoro parlamentar: o abuso das prerrogativas asseguradas aos membros do Congresso Nacional e a percepção de vantagens indevidas, estabelecendo no art. 55, inciso II, a perda do mandato do deputado ou senador cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar, bem como atribuiu ao Regimento interno a função de definir outros casos de incompatibilidades (art. 55, §1º).

FERREIRA FILHO (2000) informa que essa hipótese foi introduzida pela Constituição de 1946 e que a conduta atentatória ao decoro parlamentar é aquela que fere os padrões elevados de moralidade, necessários ao prestígio do mandato, à dignidade do Parlamento. O ato não precisa configurar um ilícito penal, basta que macule o respeito exigido por um *bonus pater familias*, para dar ensejo à perda do mandato.

O parágrafo primeiro do artigo 55 da CF/88 afirma que “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”.

Para o constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho essa novidade foi introduzida pela Emenda nº 1/69 e parece querer precisar o campo do decoro parlamentar, tornando inquestionável abranger o abuso de prerrogativas e a percepção de vantagens indevidas – ou “vantagens indevidas ou imorais” – (FERREIRA FILHO, 2000, p. 343).

Assim, além do previsto no RICD, receber vantagens indevidas e abusar das prerrogativas parlamentares são ações incompatíveis com o decoro parlamentar e atentatórias ao princípio da moralidade que ensejam a perda do mandato. O Regimento Interno definiu os casos de perda de mandato por quebra de decoro no artigo 240, como se verá adiante.

### 2.3 Regimento Interno da Câmara dos Deputados

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD foi aprovado pela Resolução nº 17, de 1989. O que interessa ao presente trabalho é o artigo 240, o mais relevante para o tema em questão, pois ele prevê as hipóteses de perda do mandato do Deputado.

**Art. 240.** Perde o mandato o Deputado:

I – que infringir qualquer das proibições constantes do [art. 54 da Constituição Federal](#);

II – cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

III – que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa ordinária, à terça parte das sessões ordinárias da Câmara, salvo licença ou missão autorizada;

IV – que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V – quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos na Constituição Federal;

VI – que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

O texto normativo do RICD praticamente repete os casos de perda de mandato já previstos na Constituição. Em relação à quebra de decoro, o artigo 244 do RICD, com redação dada pela Resolução nº 25, de 2001, prevê que “o deputado que praticar ato contrário ao decoro parlamentar ou que afete a dignidade do mandato estará sujeito às penalidades e ao processo disciplinar previstos no Código de Ética e Decoro Parlamentar, que definirá também as condutas puníveis”.

O RICD recebeu diretamente da Constituição a competência para definir os casos de incompatibilidades com o decoro parlamentar, além dos casos constitucionais de abuso das prerrogativas e o recebimento de vantagens indevidas. Nesse ponto, o RICD atribuiu ao Código de Ética a definição das condutas puníveis. Atendendo ao comando do RICD o Código de Ética definiu as referidas condutas nos artigos 4º e 5º.

A parte processual praticamente repete a previsão constitucional ao estabelecer que nos casos de infração ao art. 54 da CF, de procedimento incompatível com o decoro parlamentar e sentença criminal transitada em julgado, **a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados, em votação ostensiva e por maioria absoluta** de seus membros, **mediante provocação** da Mesa ou de partido com representação no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. (RICD, art. 240, §1º; CF, art. 55, § 2º).

Similar ao art. 55, § 3º da CF/88, o RICD, art. 240, § 2º prevê que nos casos de ausência à terça parte das sessões ordinárias em cada sessão legislativa ordinária (salvo licença ou missão autorizada), de perda ou suspensão dos direitos políticos e quando a Justiça Eleitoral decretar a perda do mandato, nos casos constitucionalmente previstos, **a perda do mandato será declarada pela Mesa, de ofício ou mediante provocação** de qualquer Deputado, ou de Partido com representação no Congresso Nacional, assegurada ao representado a ampla defesa.

Cumprе destacar a diferença nos termos utilizados pelo RICD e pela CF/88. O art. 55, III, da Constituição, estabelece que perderá o mandato o Deputado ou Senador “que deixar de comparecer, em cada **sessão legislativa**, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada”. Já o art. 240, III, do RICD dispõe que perde o mandato o Deputado “que deixar de comparecer, em cada **sessão legislativa ordinária**, à terça parte das sessões ordinárias da Câmara, salvo licença ou missão autorizada”.

Comentando a diferença dos termos, Carneiro, *et al* (2011), afirma que “a Carta Magna prescreve que, tanto na sessão legislativa ordinária quanto na extraordinária, estarão sujeitos a

esse controle de presença os deputados. De fato, é assim que tem ocorrido na prática e, salvo melhor juízo, é assim que deve ser, em virtude da supremacia da Constituição”. (CARNEIRO, *et al*, 2011, p. 412).

No § 3º do art. 240 do RICD a processualística já é própria da Câmara, por isso não teve previsão constitucional. Assim, ficou disciplinado que no caso de infração ao art. 54 da CF/1988 e no caso de condenação criminal com sentença transitada em julgado, a representação pela perda de mandato será encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Nos termos desse mesmo dispositivo regimental, recebida e processada a representação na CCJC, será fornecida cópia ao Deputado para apresentar defesa escrita e indicar provas no prazo de cinco sessões. Se não for apresentada a defesa o Presidente da Comissão nomeará defensor dativo para oferecê-la no mesmo prazo. Sendo apresentada a defesa, a Comissão procederá às diligências e à instrução probatória que entender necessárias, findas as quais proferirá parecer no prazo de cinco sessões, pela procedência da representação ou pelo arquivamento. Se procedente a representação, a Comissão oferecerá também o projeto de resolução no sentido da perda do mandato. O parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, uma vez lido no expediente, publicado no Diário da Câmara dos Deputados e distribuído em avulsos, será incluído em Ordem do Dia. O Plenário da Câmara em votação pública decide se aceita ou rejeita o relatório da CCJ, cassando o mandato ou arquivando (absolvendo o parlamentar).

## **2.4 Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados**

O Código de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP) foi aprovado pela Resolução nº 25, de 2001 e alterado pela Resolução nº 2, de 2011 e veio estabelecer os princípios éticos e as regras básicas de decoro que devem orientar a conduta dos titulares ou que estejam no exercício de mandato de Deputado Federal. O CEDP também rege o procedimento disciplinar e as penalidades aplicáveis no caso de descumprimento das normas relativas ao decoro parlamentar.

Como já vimos, o CEDP define as competências do Conselho de ética e prevê no artigo 4º condutas incompatíveis com o decoro parlamentar que ensejam a perda do mandato:

Art. 4º Constituem procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar, puníveis com a perda do mandato:

I – abusar das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional ([Constituição Federal, art. 55, § 1º](#));

II – perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, no exercício da atividade parlamentar, vantagens indevidas ([Constituição Federal, art. 55, § 1º](#));

III – celebrar acordo que tenha por objeto a posse do suplente, condicionando-a à contraprestação financeira ou à prática de atos contrários aos deveres éticos ou regimentais dos Deputados;

IV – fraudar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado de deliberação;

V – omitir intencionalmente informação relevante ou, nas mesmas condições, prestar informação falsa nas declarações de que trata o art. 18;

VI – praticar irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes, que afetem a dignidade da representação popular.

O CEDP, além das condutas previstas na Constituição, trouxe mais quatro condutas que atentam contra o decoro parlamentar puníveis com perda do mandato. Outras condutas estão previstas no artigo 5º, mas são punidas apenas com censura verbal, suspensão do exercício do mandato e suspensão de prerrogativas regimentais. O Código de Ética regulamentou a atuação do Conselho de Ética, como se verá a seguir.

## **2.5 Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados**

Nos termos do artigo 6º do CEDP<sup>4</sup>, compete ao Conselho de Ética zelar pela observância dos preceitos do Código de Ética, atuando no sentido da preservação da dignidade do mandato parlamentar na Câmara dos Deputados, bem como processar os acusados nos casos que impliquem suspensão de prerrogativas regimentais, instaurar o processo disciplinar e proceder a todos os atos necessários à sua instrução, nos casos de suspensão de exercício de mandato por até 6 meses e perda de mandato. Cabe também ao Conselho responder às consultas formuladas pela Mesa, Comissões, Partidos Políticos ou Deputados sobre matérias relacionadas ao processo político-disciplinar.

As representações por quebra de decoro serão feitas diretamente à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, que as enviará ao Conselho de Ética. Deputados, Comissões, cidadãos e partidos políticos com representação no Congresso Nacional podem requerer à Mesa da Câmara dos Deputados representação em face de Deputado Federal. Importante destacar a diferença no processamento quando a representação é oferecida por Partido Político e quando é apresentada por cidadão, conforme previsão do art. 9º do Código de Ética.

---

<sup>4</sup> CEDP: Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Se a representação for oferecida por cidadão, a Mesa da Câmara, ao receber o requerimento, instaurará procedimento de apreciação preliminar antes de enviar ao Conselho de Ética. Se concluir que há indícios suficientes e que não é inepta, a Mesa encaminhará a representação ao Conselho de Ética se for o caso de suspensão de prerrogativas regimentais por até seis meses, suspensão do exercício do mandato por até seis meses ou no caso de perda de mandato. Se a conduta for punível com censura verbal ou escrita, à representação será aplicado o procedimento do art. 11 ou 12 do Código de Ética.

A representação oferecida por partido político com representação no Congresso Nacional será encaminhada diretamente pela Mesa da Câmara dos Deputados ao Conselho de Ética. Neste caso, não haverá parecer preliminar da Mesa, cabendo ao Conselho de Ética, em juízo de admissibilidade, se pronunciar preliminarmente sobre a inépcia ou falta de justa causa da representação. Esse parecer preliminar será terminativo, salvo recurso de 1/10 (um décimo) dos membros do Conselho ao Plenário da Câmara (art. 14, § 4º, III).

Os trabalhos do Conselho são regidos por um regulamento próprio que dispõe sobre os procedimentos a serem observados no processo disciplinar, de acordo com o disposto no Código de Ética e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. As penalidades aplicáveis ao parlamentar são: censura verbal ou escrita, suspensão de prerrogativas regimentais por até seis meses, suspensão do exercício do mandato por até seis meses e perda do mandato.

Para a aplicação da penalidade de suspensão de prerrogativas regimentais por até seis meses, suspensão do exercício do mandato por até seis meses e de perda do mandato, o CEDP oferece projeto de resolução ao Plenário da Câmara que será apreciado em votação ostensiva e por maioria absoluta dos seus membros.

A penalidade de perda do mandato é forma de extinção do mandato. Nesse sentido, a doutrina entende que a perda do mandato parlamentar antes do seu prazo de quatro anos é forma excepcional de extinção. Nos dizeres de Bastos (1999, p.232 e 233), a extinção do mandato se dá, em regra, com o fim da legislatura. A perda antecipada do mandato é forma excepcional de extinção. Essa sanção é aplicada em virtude de infração de normas estabelecidas pela Constituição (no RICD ou no CEDP) ou em razão da perda das condições necessárias ao mandato.

O mandato é a investidura que o povo faz em alguém por ele escolhido, segundo o procedimento eleitoral, para desempenhar parte das funções mais altas do Estado. Seu titular



recebe poderes para representar o povo. O mandato é instrumento nuclear para configuração da democracia representativa (BASTOS, 1999, p. 233). Para possibilitar o exercício do mandato os congressistas gozam de garantias que se traduzem em imunidades parlamentares, tornando-os invioláveis por suas opiniões, palavras e votos. Mas o uso abusivo desses privilégios pode causar a perda do mandato.

## **2.6 Representações pela cassação de mandatos de Deputados**

### **2.6.1 Legitimados**

Como já vimos anteriormente, os legitimados para representar à Mesa da Câmara contra Deputado, em razão de quebra de decoro, são: partido político com representação no Congresso, Deputados, Comissões, cidadãos e a própria Mesa. Todos esses sujeitos podem ser autores de representação nos termos da CF/88, do RICD e do CEDP.

### **2.6.2 Das Representações**

Conforme informações do sítio do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos deputados (COETICA), desde sua criação em 2002, no período da 51ª Legislatura até à atual (55ª legislatura) foram protocoladas 150 (cento e cinquenta) representações por quebra de decoro parlamentar sendo que 7 (sete) resultaram em perda do mandato. Em 15/06/2018, estão em andamento oito representações que foram apresentadas recentemente, cujos processos têm data de 27/02/2018, 27/03/2018 e 03/04/2018.

Os sete mandatos cassados pelo Conselho de Ética foram dos deputados André Luiz, Roberto Jefferson, José Dirceu, Pedro Corrêa, Natan Donadon, André Vargas e Eduardo Cunha.

As oito representações por quebra de decoro parlamentar em andamento são contra os Deputados Lúcio Vieira Lima, Paulo Maluf, Celso Jacob, João Rodrigues, Érika Kokay, Ivan Valente, Jean Willys e Alberto Fraga.

## 2.7 Cassação de mandato - aspectos jurídicos e aspectos políticos da decisão

Analisar a natureza jurídica e política das decisões do Conselho de Ética não é tarefa fácil porque o juízo político é muito subjetivo. A atuação das Casas Legislativas se dá no campo da conveniência política, dentro das regras do jogo democrático, com toda autonomia que lhe é própria. No campo da política o jogo é válido desde que não infrinja as leis, cabendo à Câmara formar juízo de valor sobre fatos de sua competência privativa. Ressalte-se que o Judiciário não pode discutir deliberação de matéria *interna corporis* (MS 23388-DF). Buscaremos identificar os regramentos legais que devem ser seguidos e se aparentemente houve alguma manobra política que possa ter influenciado alguma decisão do Conselho de Ética.

No âmbito da discricionariedade do parlamento, principalmente no espaço político, o Judiciário não pode se imiscuir. Celso Ribeiro Bastos cita o pronunciamento do STF sobre a limitação da competência para apreciar matéria desse tipo: “A doutrina e a jurisprudência são acordes em que as medidas políticas sujeitas à discricção de um dos poderes não podem ser censuradas pelo Judiciário, salvo quando tomadas com preterição formal” (RT, 215:229). É o caso, por exemplo, quando a perda do mandato de deputado ou senador é fundamentada na falta de decoro. Não há na lei um conceito preciso de decoro parlamentar, o que torna essa expressão bastante vaga, ficando a sua interpretação, em cada caso concreto, a critério da Casa interessada (BASTOS, 1999, p. 247). No juízo de admissibilidade da representação é preciso estar presente um conteúdo jurídico mínimo para se verificar os pressupostos de desenvolvimento válido do processo; deve estar presente a justa causa e a ausência de inépcia.

## **CAPÍTULO 3 – ESTUDOS DE CASOS**

### **3.1 Caso “Sanguessuga” – Representação 62/2006 (desmembradas nas representações 63 a 131/2006)**

#### **3.1.2 Síntese**

O Partido Verde entrou com a Representação nº. 62/2006 por quebra de decoro parlamentar contra 69 Deputados citados no relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI, conhecida como CPMI das ambulâncias. Todos foram alvos da “Operação Sanguessuga” que ao final da investigação concluiu que os Deputados recebiam vantagens indevidas da empresa PLANAM INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA, apresentando emendas ao orçamento para aquisição de ambulâncias com valores superfaturados por parte de prefeituras de vários estados.

Devido à quantidade de Deputados “denunciados” a Representação 62/2006 foi desmembrada em 69 novas Representações (Rep. 63/2006 a Rep. 131/2006). Todas as 69 representações por quebra de decoro parlamentar foram arquivadas pela Mesa Diretora devido ao término da Legislatura (art. 105 do RICD) ou por que a matéria restou prejudicada por perda de oportunidade (art. 164, inciso I, do RICD).

O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar apreciou algumas representações e chegou a recomendar a perda de mandato e em outras concluiu pela improcedência. Houve duas renúncias, a do Deputado Cariolano Sales (PFL/BA) e do Deputado Marcelino Fraga (PMDB/ES). Mesmo havendo a conclusão do Conselho de Ética pela perda do mandato em algumas representações, todas foram arquivadas nos termos do art. 105 ou 164, inciso I, do RICD, ou seja, devido ao término da Legislatura ou por terem sido prejudicadas.

O Conselho elaborou uma tabela com todas as representações com o desfecho final de cada uma delas. Da análise da tabela conclui-se que nenhum deputado foi punido no âmbito político-administrativo. Das 69 representações sobraram 67, após 2 renúncias. Dessas 67 o Conselho apreciou apenas 12, sendo 8 julgadas improcedentes e em 4 foi recomendada a perda do mandato. Porém, todas foram arquivadas devido ao término da legislatura ou por terem sido prejudicadas. Assim, nenhum dos envolvidos perdeu o mandato.

### 3.1.3 Considerações

Dentre os envolvidos foram reeleitos para a legislatura 2007/2010 os Deputados João Magalhães (PMDB-MG), Marcondes Gadelha (PSB-PB), Pedro Henry (PP-MT), Wellington Fagundes (PL-MT) e Wellington Roberto (PL-PB).

A previsão do art. 105 do RICD é que ao fim da legislatura, salvo poucas exceções, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação. O mesmo artigo, no parágrafo único, dispõe que o desarquivamento da proposição poderá ser feito mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

A questão suscitada nesse caso dos “sanguessugas” é: **se um deputado for reeleito ele poderá ser cassado por quebra de decoro em razão de atos praticados no mandato anterior? Se os fatos já são de conhecimento público e os eleitores o elegem, pode o Conselho de Ética e o Plenário da Câmara contrariar a soberania popular?**

Os autores das representações poderiam ter solicitado o desarquivamento para a continuidade do processo de perda de mandato por quebra de decoro. Ocorre que, no caso de reeleição, não existe previsão expressa para perda de mandato atual por quebra de decoro em razão do fato ocorrido no exercício do mandato anterior, existindo decisão do STF e do Conselho de Ética.

No âmbito da atuação do Conselho de Ética tal entendimento foi firmado na consulta 001/2007, que versou sobre a admissibilidade de instauração de procedimento disciplinar contra parlamentar quando o fundamento da representação tiver por base ato ou procedimento supostamente ocorrido em momento anterior ao processo eleitoral que confirma novo mandato.

Nem a Constituição, nem o RICD, tampouco o CEDP, trazem expressamente um marco temporal a ser observado para a instauração de processo disciplinar. A ausência de previsão legal dispondo sobre o momento da instauração processual, segundo o relator da consulta, leva a uma situação de imprescritibilidade das ações ético-disciplinares, ou seja, tais ações não prescreveriam. Para o relator é inconveniente e inoportuno para o Conselho instaurar procedimento para apurar fatos e procedimentos já submetidos ao voto popular, sob pena de ofensa o princípio da soberania popular.

A decisão do povo, que inocenta ou responsabiliza o parlamentar, há de ser respeitada, para não revolver fatos sobre os quais pesa o veredicto popular. Nesse caso, a opinião do Conselho é “que a instauração de procedimento ético-disciplinar sobre atos e procedimentos debatidos em legislatura anterior pode se configurar constrangimento ao exercício do mandato”.

Para o relator a instauração de processo ético-disciplinar, conforme formulado na consulta, encontra óbice REGIMENTAL no artigo 2º do CEDP, que tem a seguinte redação: *“Art. 2º As imunidades, prerrogativas e franquias asseguradas pela Constituição Federal, pelas leis e pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados aos Deputados são institutos destinados à garantia do exercício do mandato popular e à defesa do Poder Legislativo”*.

Para ele, “tais imunidades, prerrogativas e franquias não são absolutos, mas no dever basilar – e ao qual este Colegiado não pode se furtar – que é o de atuar no sentido da preservação da dignidade do mandato parlamentar (art. 6º, inciso I), ainda que se firmando em posição antagônica a interesses manifestamente desarrazoados”.

Na presente consulta ficou aprovado também que “eventuais representações recebidas nos termos da presente Consulta deverão ser arquivadas liminarmente. Que sejam distribuídas aos respectivos relatores e que estes, após análise, proponham ao Plenário deste Conselho os respectivos arquivamentos”.

Ou seja, toda representação que chegar ao Conselho de Ética com base em fatos ocorridos em mandato anterior deverá o relator propor seu arquivamento.

No entanto, o voto do relator, Deputado Dagoberto, sofreu uma complementação sugerida pelo Deputado José Eduardo Cardozo, que apresentou voto em separado.

Assim, foi aprovado pelo Conselho de Ética o relatório da Consulta 001/2007, com a seguinte redação:

1. Sustentamos que é possível a abertura de processos de cassação de mandatos por procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar por fatos verificados ao longo do exercício de mandato anterior já extinto, desde que:
  - a) não tenham sido eles amplamente divulgados por toda a sociedade, de modo que um eleitor médio pudesse deles não ter conhecimento no momento da eleição;
  - b) surjam elementos de convicção supervenientes (fatos ou provas novos), ou seja, verificados ou conhecidos publicamente apenas após as eleições e em condição em que pudessem modificar, em tese, o juízo dos eleitores em relação ao parlamentar acusado.

2. Admitimos que, no caso de sentença criminal condenatória transitada em julgado por fatos praticados ao longo de mandato anterior, mesmo que já conhecidos publicamente estes fatos à época da eleição, possa haver a abertura de processo de cassação, com fundamento no art. 55, VI, da Constituição Federal.

No âmbito do STF, O assunto foi tratado em decisão no MS (MC) 24.458-DF, de relatoria do Min. Celso de Mello, da seguinte forma:

Isso significa, portanto, que o princípio da unidade de legislatura não representa obstáculo constitucional a que as Casas legislativas venham, ainda que por fatos anteriores à legislatura em curso, a instaurar - contra quem já era titular de mandato na legislatura precedente - procedimento de caráter político-administrativo, destinado a viabilizar a decretação da perda do mandato, por fato atentatório ao decoro parlamentar, cometido por quem então se achava investido na condição de membro de qualquer das Casas do Congresso Nacional (CF, art. 55, I, "e", §§ 1º e 2º).

Parece revelar-se essencial, portanto, para os fins a que se refere o art. 55, § 2º da Constituição da República, a existência de uma necessária relação de contemporaneidade entre a prática do ato contrário ao decoro parlamentar, de um lado, e o exercício do mandato legislativo, de outro, mesmo que o ato ofensivo à dignidade institucional do mandato (e, também, à honorabilidade do Parlamento), tenha ocorrido na legislatura imediatamente anterior, praticado por quem, naquele momento, já era integrante do Poder Legislativo, tal como expressamente o reconheceu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no precedente mencionado.

Cumpre identificar, neste ponto, a "ratio" subjacente a esse entendimento que resultou do julgamento plenário do MS 23.388/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA: é que a ordem jurídica não pode permanecer indiferente a condutas de membros do Congresso Nacional - ou de quaisquer outras autoridades da República - que hajam eventualmente incidido em censuráveis desvios éticos, no desempenho da elevada função de representação política do Povo brasileiro.

Temos a decisão da Consulta 001/2007 do Conselho de Ética e do STF no MS 24.458-DF num mesmo sentido. Mas não temos nada expreso na Constituição, no Regimento Interno da Câmara nem no Código de Ética. Em situações onde o juízo político tem um campo de atuação ampla, a lei escrita é instrumento de segurança jurídica e garantia ao devido processo legal.

A falta de norma constitucional e infraconstitucional regulamentando o momento adequado para a instauração do processo ético-disciplinar pode realmente levar a uma situação de imprescritibilidade das condutas puníveis. Os casos imprescritíveis foram previstos expressamente no art. 5º, incisos XLII e XLIV, da Constituição Federal. Qualquer outro caso de não prescrição que não esteja expreso causa insegurança jurídica e fere a própria Constituição. Por isso, aperfeiçoar a legislação sobre o tema é de suma importância, inclusive para evitar

afronta ao princípio da soberania popular, quando o parlamentar é reeleito (em tese, absolvido pelas urnas) e tem mandato cassado por ato praticado na legislatura anterior.

Por essa razão, no corpo do relatório da consulta em questão, o próprio relator já sugere e submete à consideração do Conselho uma proposta de emenda constitucional, cujo texto do artigo 55, § 1º da CF passaria a ter a seguinte redação:

Art. 55 ( ... )

**§ 1º É incompatível com o decoro parlamentar, a qualquer tempo**, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional, a percepção de vantagens indevidas e a prática de delitos, **ainda que anterior ao exercício do mandato ou que a pena aplicável esteja prescrita.** (grifo nosso).

Com esse aperfeiçoamento legislativo estaria resolvida definitivamente a controvérsia sobre a perda do mandato por quebra de decoro relacionada a condutas ocorridas no exercício de mandato anterior.

### **3.2 Caso Jaqueline Roriz – Representação 1/2011.**

#### **3.2.1 Síntese**

A Representação 1/2011 (à qual foi apensada a Rep. 5/2011), interposta pelo PSOL contra a Deputada Jaqueline Roriz (PMN/DF), pediu a perda do mandato por quebra de decoro parlamentar devido aos seguintes fatos imputados à representada:

1) Ter sido flagrada em vídeo recebendo, no ano de 2006, juntamente com seu marido Manoel Neto, a quantia de R\$ 50.000,00 das mãos do então Secretário de Relações Institucionais do Distrito Federal, Durval Barbosa.

2) Ter recebido R\$ 420.000,00 (quatrocentos e vinte mil reais), a título de propina, para votar favoravelmente à aprovação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federa– PDOT.

3) Ter omitido da declaração de bens e rendas, por ela apresentada à Câmara, valores não devidamente contabilizados que ela mesma assumiu, em nota pública, ter recebido.

4) Ter utilizado, indevidamente, parte da verba indenizatória a que faz jus (R\$ 1.120,74), para pagar despesas de escritório político, ainda fechado, localizado em imóvel de propriedade de seu marido, Manoel Neto.

A Defesa da Deputada, em relação ao fato do vídeo onde ela aparece recebendo propina sustenta o trancamento da representação alegando que: ***atos que foram praticados fora do exercício do mandato parlamentar federal*** não são da competência do Conselho de Ética. Os fatos do vídeo não têm relação de contemporaneidade como o mandato, portanto não deve ser apreciado pelo Conselho para fins de perda do mandato por quebra de decoro. A defesa se vale de decisões do STF no Mandado de Segurança nº 24.458-5 e do próprio Conselho de Ética. Especialmente, cita o seguinte trecho do voto da Representação 02/2007:

**[...] a época em que se realizaram os fatos que embasam a presente acusação, não era o representado Deputado Federal. Não exercia mandato parlamentar...Ora, quem não é parlamentar não pode incorrer na falta de decoro parlamentar...Pretender que alguém que não era parlamentar quando da prática de um ato, após tornar-se parlamentar, possa ser punido por este mesmo ato a título de desrespeito às normas éticas de uma especial categoria de agentes públicos a que não pertencia, seria admitir-se uma estranha forma de retroatividade punitiva. Uma retroatividade não só ofensiva aos mais elementares princípios de direito, mas a própria lógica e ao bom senso [...]. (grifo nosso)**

Ainda, nas palavras da defesa: “a inusitada situação dos autos causa estranheza, uma vez que não é possível imaginar que alguém que não esteja, especificamente, submetido ao Estatuto de Ética Parlamentar possa vir a responder processo ético perante o egrégio Conselho”. Sustenta também a manifesta atipicidade do fato quanto à prática de falta de decoro parlamentar.

Ou seja, a defesa sustenta a tese da não contemporaneidade dos fatos com o exercício do mandato, bem como que tais fatos são atípicos para fins de quebra de decoro parlamentar.

Sobre a suposta irregularidade no uso das verbas indenizatória para as despesas com o escritório político a defesa alega que o fato não é verdadeiro, que não há irregularidade, pois a Deputada não pagou aluguel a ninguém, nem ao seu marido, com os recursos da CEAP<sup>5</sup>, apresentando provas da regularidade das despesas.

Referente a acusação de recebimento de propina para aprovação PDOT-DF, a defesa sustenta que

---

<sup>5</sup> CEAP: Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar.



[...] o fato se refere ao **Desempenho da requerida no exercício de mandato de deputado distrital e, portanto, não se refere a ato praticado na qualidade de deputada federal. Escapa**, nos termos da manifestação anterior e, ainda, nas alegações constantes do título seguinte, **à competência desse agosto Conselho**. (grifo do autor).

Complementa informando que foi instaurada a CPI da CODEPLAN no âmbito da Câmara Legislativa, e que na conclusão dos trabalhos não constou o nome da Representada, não podendo o COETICA autuar como instância revisora de órgão do Parlamento local.

Sobre a questão da declaração de bens da Deputada Jaqueline Roriz, a Defesa argumenta que tal declaração se refere aquela do art. 18, inciso I, do CEDP. Ou seja, para assumir o mandato, para efeito de posse. Segundo a defesa

Nada tem a ver com pretensos recursos que teriam sido percebidos em exercícios anteriores (no caso em exame, teria sido há quase cinco anos) ao exercício do mandato. A alegada percepção de recursos no curso do ano de 2006 não tem qualquer relação com a declaração prestada pela representada no momento de sua posse, por se referir a ano calendário muito anterior.

Antes do envio da Representação ao COETICA, a Corregedoria Parlamentar assim se manifestou sobre os fatos:

**a) Omissão na declaração de bens dos valores havidos ilicitamente:** (...) o simples exame da declaração de bens entregue para a posse não é capaz de demonstrar suposto enriquecimento ilícito ou evolução patrimonial injustificada. **Somente a análise corroborada por outras provas, inclusive nos moldes já solicitados para tanto pelo Conselho de Ética, podem evidenciar a prática de ilícito.**

**b) Uso indevido da verba indenizatória:** (...) A Representada não negou a destinação de recursos da verba indenizatória para pagamento referente à utilização do imóvel mencionado nas denúncias.....Verifico ainda que os fatos admitidos pela Representada em sua defesa atraem a incidência do disposto no § 13 do art. 4º do Ato da Mesa nº 43/09, o qual veda a utilização da cota para ressarcimento de despesas relativas a bens fornecidos ou serviços prestados por empresa ou entidade da qual o proprietário ou detentor de qualquer participação seja o Deputado ou parente seu até o terceiro grau. (...) **Registro que não há aqui qualquer dúvida acerca da viabilidade do escrutínio político-disciplinar**, uma vez que os atos ocorreram após a diplomação da Deputada Jaqueline Roriz. (grifos nossos).

**c) Recebimento de propina de Durval Barbosa e votação do PDOT-DF:** As denúncias e suspeitas levantadas trouxeram severo prejuízo à imagem do Poder Legislativo e contribuem para o enfraquecimento da representatividade política, do sentimento de conexão entre eleitor e eleito. (...) Em consonância com sempre autorizado magistério do jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho, para quem, a falta de decoro parlamentar é o

procedimento do congressista atentatório dos princípios de moralidade, **ofensivos à dignidade do Parlamento**, maculando o comportamento do “bonus pater famílias”, entendo que tal gravame reclama da Câmara dos Deputados providências para o devido esclarecimento sobre os fatos e possível punição, **justificando a instauração do processo político disciplinar.....**Os fatos denunciados, se comprovados após apuração pelo Conselho de Ética, **consubstanciam condutas delituosas, que ofendem os princípios da moralidade, e que desmerecem o mandato parlamentar.....**Ofendem a **imagem do Poder Legislativo.....**impinge à Câmara dos Deputados **excessivo ônus para sua imagem e dignidade, sacrificando-lhe seu respeito e prestígio perante os eleitores e do resgate da credibilidade desta Instituição perante os cidadãos.....**Por essa razão, **proponho, com amparo em comando expresso da Constituição, o encaminhamento da questão ao Conselho de Ética, para apuração e providências de sua alçada**, haja vista ser o órgão da Casa em que o contraditório e a defesa serão realizados de forma mais ampla, como já reconheceu o Supremo Tribunal Federal. (grifo do autor)

Para a Corregedoria, há existência de indícios de ato incompatível com o decoro, por infração capitulada no art. 55, § 1º, da Constituição Federal, e do art. 4º, II, do Código de Ética e Decoro Parlamentar, bem como existência de indícios de cometimento de ato atentatório ao decoro, previsto no art. 5º, Inciso VII, do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Após a ampla defesa, o relator da representação, Deputado Carlos Sampaio, ofereceu parecer com voto pela cassação do mandato da Deputada Jaqueline Roriz, por afronta ao art. 55, § 1º da Constituição Federal, combinado com os artigos 240, II e 244 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e art. 4º, II do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, o qual foi aprovado pelo Plenário do Conselho de Ética.

### 3.2.2 Decisão do Plenário da Câmara

No entanto, em 30/08/2011, o Plenário da Câmara rejeitou o parecer do COETICA pela perda do mandato parlamentar da Deputada Jaqueline Roriz (PMN/DF), com uma votação total de 451 votos sendo: Sim: 166; Não: 265; Abstenção: 20. Rejeitado o parecer, a Deputada foi absolvida e continuou no exercício do mandato.

### 3.2.3 Considerações

O relator considerou para a perda do mandato por quebra de decoro apenas o fato da representada ter sido flagrada em vídeo recebendo, no ano de 2006, juntamente com seu marido Manoel Neto, a quantia de R\$ 50.000,00 das mãos do então Secretário de Relações Institucionais do Distrito Federal, Durval Barbosa. O entendimento foi de que esse fato, apesar de anterior, era contemporâneo ao mandato, pois só se tornou conhecido quando a representada já era Deputada Federal. Em relação aos demais fatos a representação foi considerada improcedente.

A defesa da Deputada apresentou recurso à Comissão de Constituição Justiça e Cidadania – CCJC, do qual desistiu posteriormente. Mesmo tendo desistido do recurso, a defesa da representada sempre sustentou o argumento de que o fato anterior ao mandato não pode ser considerado quebra de decoro para fins de perda de mandato.

Na CCJ o relator do recurso Deputado Vilson Covatti (PP/RS) chegou a elaborar relatório dando parcial provimento ao recurso e propondo arquivamento da representação, contrariando o entendimento firmado no relatório do Conselho de Ética. No entanto, diante da desistência do recurso, esse relatório não foi levado ao Plenário. O relator na CCJ entendeu que não é possível imputar a prática de quebra de decoro parlamentar a alguém que não detinha a condição de membro da Câmara Federal à época dos fatos.

A representação voltou ao Plenário com o relatório do Conselho de Ética, o qual foi submetido à votação, sendo rejeitado por 265 votos contrários a perda do mandato, absolvendo a Deputada Jaqueline Roriz.

A questão central do caso da Deputada Jaqueline Roriz é: *1º*) Pode o Deputado ser cassado por fato anterior ao mandato, quando ainda não era parlamentar? *2º*) E se o fato é anterior ao mandato, mas é conhecido por todos, e mesmo assim os eleitores elegem o autor para o mandato?

Essas três situações estão relacionadas ao que se convencionou chamar de contemporaneidade dos fatos ao mandato e foi objeto da consulta nº 21/2011 ao Conselho de Ética. Quanto à primeira pergunta, o COETICA, em resposta à consulta 21/2011, entendeu, por unanimidade, que “é possível a perda do mandato parlamentar por conduta praticada antes do exercício do mandato, desde que o fato fosse ilícito à época em que foi praticado, que o mesmo seja capaz de atingir a honra e a imagem da Câmara dos Deputados e, por fim, que tal conduta

seja desconhecida do Parlamento”. Em relação à prescrição para aplicar esse entendimento ficou assentado que “Deverá ser observado o limite no prazo prescricional de 5 (cinco) anos, por aplicação analógica dos institutos legais - Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, prazo esse que deve ser contado de forma retroativa, tendo como marco inaugural o início do mandato”.

Pela resposta do COETICA é possível deduzir que não existe norma regulamento os temas em questão, sendo, por isso mesmo, objeto de consulta.

A resposta à segunda questão não foi objeto de consulta ao COETICA e não há norma nesse sentido. Portanto, é oportuno que se pense em um aperfeiçoamento normativo para ambas as questões.

### 3.3 Caso do Deputado Natan Donadon

#### 3.3.1 Síntese

Em 2010 o Deputado Federal Natan Donadon (PMDB-RO) foi condenado pelo STF a 13 anos, 4 meses e 10 dias de prisão em regime fechado pela prática dos crimes de peculato e formação de quadrilha. Após recorrer em liberdade, em 26 de junho de 2013 sua prisão foi decretada pelo STF e em 28/06/2016 começou a cumprir a pena no presídio da Papuda em Brasília. Após a condenação o Deputado foi expulso do PMDB.

Dentre as hipóteses de perda de mandato a CF 88 prevê, no seu artigo 55, inciso VI, que o Deputado perderá o mandato quando sofrer condenação criminal em sentença transitado em julgado. O parágrafo segundo do mesmo artigo dispõe que **no caso de condenação criminal transitada em julgado a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados**, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político com representação no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

Em razão da condenação criminal transitada em julgado, a Mesa da Câmara dos Deputados entrou com a Representação nº. 20/2013 junto à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, para os fins do art. 55, VI, § 2º, da Constituição Federal. A CCJ ofereceu parecer pela perda do mandato nos termos do voto do Relator, Deputado Sérgio Zveiter.

O Plenário da Câmara dos Deputados se reuniu, em 21 de agosto de 2013, para votar a cassação do mandato do Deputado. À época, antes da EC 76/2013, a votação era secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador. A votação pela cassação obteve apenas 233 votos, quando eram necessários 257 (maioria absoluta). Contra a perda do mandato votaram 131 parlamentares e 41 se abstiveram. Assim, o mandato do deputado foi mantido e tivemos uma situação em que um parlamentar condenado por sentença criminal transitada em julgado, cumprindo pena, continuou titular do mandato.

O Partido Socialista Brasileiro – PSB interpôs a Representação nº. 22/2013 objetivando a perda do mandato do Deputado Natan Donadon por quebra de decoro parlamentar. Para o autor da representação o parlamentar condenado afeta a imagem da Câmara ao ser transportado algemado de camburão para o presídio da Papuda, em Brasília. Registra ainda que em votação pela cassação de Donadon, ele próprio votou contra sua cassação, situação que afronta o art. 180, § 6º do Regimento Interno. Ou seja, o Deputado deveria declarar-se impedido e seu voto contaria apenas para efeito de quórum. Não o fazendo, deixou de observar norma expressa do Regimento da Casa (quicá se não agiu de má fé).

A violação do RICD dá continuidade a uma série de atos de desprezo e incompatibilidade com a função pública, constantes da ação penal condenatória, e pode ser vista como uma burla ao Regimento e uma afronta à própria Instituição.

O Deputado Federal Carlos Sampaio (PSDB-SP), líder do partido na Câmara, impetrou Mandado de Segurança com pedido de liminar no STF, sob o argumento de que a perda do mandato parlamentar não está sujeita à decisão do Plenário, mas se dá com a mera declaração da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. O Ministro Relator Luís Roberto Barroso concedeu a liminar e suspendeu os efeitos da decisão da Câmara dos Deputados até que o caso seja apreciado pelo Plenário do STF.

O Ministro Relator fundamentou sua decisão nos artigos 55, inciso III, e 56, inciso II da CF 88. Segundo Barroso, interpretando os dispositivos constitucionais, Donadon não poderá comparecer às sessões, e ficará afastado por muito mais do que 120 dias. A Constituição determina que, nestas hipóteses, a perda de mandato tem de ser declarada pela Mesa da Casa Legislativa. Esse entendimento parte da premissa de que o regime inicial de prisão de Natan Donadon é fechado. Assim, ele ficará atrás das grades por mais de dois anos, já que a progressão de regime se dá após o cumprimento de um sexto da pena. Ou seja, ficará mais de 120 dias

afastado e não comparecerá a um terço das sessões de seu mandato. E quando isso acontece cabe à Mesa da Câmara declarar a perda de mandato.

Outra questão está relacionada ao tempo de mandato que terminaria em 31.01.2015, cerca de 17 meses após a decisão do Plenário da Câmara em 28.08.2013. O requisito de 1/6 da sua pena de 13 anos, 4 meses e 10 dias corresponde a pouco mais de 26 meses. Desta forma, o prazo de cumprimento de pena em regime fechado excede o período restante do seu mandato. Ou seja, o mandato terminaria e o Deputado continuaria preso.

O MS 32236, impetrado pelo CARLOS HENRIQUE FOCESI SAMPAIO não foi julgado pelo Plenário do STF, pois perdeu seu objeto com o advento da Resolução 53/2014 da Câmara dos Deputados, que cassou o mandato do Deputado Natan Donadon, em Sessão Deliberativa Extraordinária em 12/2/2014 às 20h22. Importante ressaltar que foi a primeira sessão com voto aberto. O mandato parlamentar foi cassado, não em razão da condenação criminal transitado em julgado, mas por quebra de decoro parlamentar. A representação pela perda de mandato por quebra de decoro foi fundamentada no art. 55, inciso II, da Constituição Federal, art. 240, inciso II, e no art. 244 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, bem como no art. 3º, incisos I a IV, no art. 4º, inciso I, art. 5º, inciso IX e art. 14 do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Dessa forma, cassado o mandato por quebra de decoro com fundamento na legislação supracitada, não foi enfrentada a questão da perda de mandato em razão de condenação criminal transitada em julgado, se será declarada ou decidida pela Mesa da Câmara dos Deputados.

A votação, agora com voto aberto, teve 467 votos pela cassação do mandato, 1 abstenção e nenhum voto contra. Assim, foi aprovado pelo Plenário da Câmara, o Parecer do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar pela procedência da Representação nº 22/2013 e perda do mandato Deputado Natan Donadon, com 467 votos “sim” e 01 abstenção, totalizando 468 votos (Resolução nº 53/2014).

### **3.3.2 Considerações**

#### **3.3.2.1 A questão do voto aberto e do voto secreto**

No caso do Deputado Natan Donadon merece destacar a questão do voto secreto, na primeira votação pela cassação (em que foi mantido o mandato) e o voto aberto na segunda votação que cassou o mandato.

O Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, Roberto Carlos Martins Pontes, em estudo realizado em 2006 sobre o voto secreto nos parlamentos, registra que o uso do voto secreto nos parlamentos tem causado controvérsias. No Brasil parlamentares tiveram a cassação do mandato recomendada pelo Conselho de Ética, mas foram absolvidos pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em votação secreta. Isso acirrou o debate em torno das votações secretas no Congresso Brasileiro, tendo repercussão na imprensa, na opinião pública e nos meios acadêmicos.

Para Pontes (2006, p. 3 e 4) é preciso responder aos seguintes questionamentos: seria justo haver votações secretas nos parlamentos? O voto secreto não estaria sendo usado como escudo para prática de corporativismo? Não deveria haver absoluta transparência em todas as atividades do parlamento? Os parlamentares não teriam um dever de prestar contas aos eleitores? A opinião pública não estaria frustrada por não conhecer a atuação de seu representante?

As opiniões quanto ao voto secreto são divergentes, uns são contra, outros a favor. O professor da UNB e ex-senador Josaphat Marinho, citado por PONTES (2006, p. 6 e 7), defendendo o voto secreto ao escrever um artigo sobre a violação do painel do Senado, quando da votação da cassação do ex-Senador Luiz Estevão, afirmava que:

Não foi o instituto do voto secreto, em si mesmo, que propiciou os abusos [...] Também no parlamento há ricos e pobres, letrados e menos ilustrados, personalidades determinadas e figuras tímidas, ou modestas. Com a igualdade de votar e ser votado, há representantes que na vida profissional têm condição de empregados, e devem acautelar-se quanto ao dia de amanhã, sobretudo nos contrastes do capitalismo. Cumpre notar, em suma, que a eleição parlamentar não modifica a estrutura e o procedimento das pessoas, tornando-as todas líderes destemidos. Há indivíduos que conservam no Congresso o hábito de não se expor, diante de forças dominantes, políticas ou econômicas. Nem todos assumem o risco de lutador, ou de herói. Daí a propriedade do voto secreto para certas deliberações parlamentares. Melhor se defende o interesse público mantendo-o.

E continua Josaphat Marinho:

Parece esquecida a longa experiência de que o voto secreto é medida que protege as minorias e seus eventuais aliados contra o transbordamento do poder político, em decisões fundamentais (...) São honestos, mas não querem ser bravos. A política esclarecida não pode desprezar a realidade, se quer ser útil ao corpo social. Do contrário, sustenta abstrações, julgando ser moralizadora, e faz o jogo do adversário.

Hugo de Brito Machado, *apud* Pontes (2006, p. 7), assim se manifesta a favor do voto secreto:

O voto aberto é, sem dúvida, aparentemente mais democrático. Mas só aparentemente. Permite, é certo, o controle do eleitor, mas deixa o membro do Congresso exposto ao controle por parte do Poder Executivo, geralmente interessado nas decisões por motivos alheios aos interesses do povo. Controle que é muito mais efetivo que o controle popular.

Especificamente no caso de cassação de mandato os parlamentares atuam como jurados e, nesse caso, o voto secreto pode ser visto como um direito dos réus a um julgamento imparcial (PONTES, 2006, p. 14). Algumas possíveis consequências da extinção do voto secreto seriam: maior controle das lideranças partidárias sobre o parlamentar; maior controle da mídia sobre os parlamentares, especialmente nos casos de cassação de mandato; maior controle do Poder Executivo sobre o Congresso Nacional (PONTES 2006, p. 13 e 14). Por fim, BOBBIO, citado pelo mesmo autor, aponta que na relação intrapartidária o voto secreto nas assembleias dos partidos favorece o surgimento de frações, ou seja, onde o voto é aberto o partido fica menos exposto ao fracionismo.

Apesar dos argumentos favoráveis ao voto secreto, este foi abolido do ordenamento jurídico brasileiro pela da Emenda Constitucional 76/2013 nos casos de cassação de mandato parlamentar e veto presidencial.

O voto secreto no nosso parlamento tem caráter excepcional, a regra é a votação aberta (PONTES, 2006, p. 14). Até a EC 76/2013, a Constituição de 1988 previa o voto secreto para os casos de aprovação da escolha de magistrados, ministros do TCU, governador de Território, Presidente e Diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República, titulares de outros cargos que a lei determinar, a escolha de chefes de missão diplomática de caráter permanente, a exoneração de ofício do Procurador-Geral da República antes do término do mandato, a perda do



mandato de Deputado ou Senador nos casos do art. 55, I, II e IV, da CF 88 e a apreciação dos vetos do Presidente da República a projetos de lei.

O artigo 55 da CF 88 tinha a seguinte redação:

**Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:**

**I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;**

**II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;**

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

**VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.**

§ 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.

**§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. (grifo nosso).**

Quanto ao veto, assim dispunha o artigo 66, § 4º:

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em **escrutínio secreto**. (grifo nosso).

A EC 76/2013 alterou o § 2º do artigo 55 para abolir o voto secreto no caso de cassação de mandato e de apreciação de veto, dispondo que nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

Já o artigo 66, § 4º, passou a ter a seguinte redação: “§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores”.

A alteração mais importante, e que interessa ao presente trabalho, especificamente na análise do caso do Deputado Donadon, é a do artigo 55, § 2º, que aboliu o voto secreto para cassação de mandatos parlamentares.

A EC 76/2013 tramitou como PEC 349/2001, de autoria do Deputado Luiz Antônio Fleury e outros, tendo como justificção: a atualidade do tema e sua repercussão na opinião pública, fazendo-se urgente e inadiável a abolição do voto secreto nas decisões do Poder Legislativo Federal. Prosseguindo na justificção o autor afirma que o princípio da representatividade popular é incompatível com a votação secreta, impondo ao representante a transparência de seus atos. Essa transparência permitirá o juízo apropriado sobre a conduta e os compromissos políticos do parlamentar, o qual mantém uma relação de responsabilidade para com seu eleitor.

O Deputado Fleury finaliza afirmando que independentemente da posição assumida na votação (favorável ou contrária) é preciso assumir a responsabilidade pública das decisões e não se esconder atrás de um sigilo que não mais se justifica. Arremata chamando o voto secreto de anomalia, que é o momento de excluí-la do ordenamento constitucional, que se assuma essa responsabilidade em prol de uma verdadeira e significativa democracia representativa. Portanto, no que pese fortes argumentos favoráveis e contrários, nosso ordenamento jurídico constitucional aboliu o voto secreto para a cassação de mandato parlamentar e para apreciação do veto do Presidente da República a projetos de lei.

Portanto, nesse caso, a alteração legislativa mostrou efeito positivo imediato evitando que situações não previstas pelo legislador maculassem a imagem do parlamento. Vimos que a votação foi completamente diferente após a alteração da votação secreta para a votação aberta. Esse episódio tem grande relevância para a análise de situações em pode ser preciso alterar a legislação vigente para evitar impunidades e preservar o Parlamento de situações vexatórias.

### **3.4 Caso do Deputado Celso Jacob**

#### **3.4.1 Síntese**

O Deputado Federal CELSO JACOB, do PMDB/RJ, foi condenado pela 1ª Turma do STF a sete anos e dois meses de prisão em regime semiaberto por falsificação de documento público e dispensa indevida de licitação na prefeitura de Três Rios (RJ) quando ele era prefeito. O Deputado continuou exercendo normalmente o mandato na Câmara dos Deputados durante o dia e voltando para dormir no complexo penitenciário da papuda.

O que chama atenção no caso do Deputado Celso Jacob é que não houve representação pela perda do mandato. A falta de representação causou uma situação anômala na qual um Deputado condenado com sentença penal transitada em julgado, cumprindo pena, continuou exercendo o mandato, a exemplo do Deputado Natan Donadon. A diferença é que este teve a representação pela perda do mandato rejeitada pelo Plenário e foi absolvido (sendo cassado posteriormente por quebra de decoro). Já o Deputado Celso Jacob não teve nenhuma representação contra ele, ou seja, todos os legitimados para tal se omitiram.

A previsão de perda do mandato parlamentar está prevista no artigo 55 da Constituição Federal de 1988 e seus incisos. O Deputado ou Senador que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado perderá o mandato nos termos do inciso VI do referido artigo. Nesse caso, o parágrafo 2º determina que “a perda do mandato **será decidida pela Câmara dos Deputados** ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa”.

Reproduzindo o dispositivo constitucional, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê no seu artigo 240, inciso VI, § 1º, que o Deputado perde o mandato quando sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado e que “a perda do mandato **será decidida pela Câmara dos Deputados**, em votação ostensiva e por maioria absoluta de seus membros, mediante provocação da Mesa ou de partido com representação no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa

No caso ora analisado, não houve provocação da Mesa da Câmara dos Deputados, nem de partido político com representação no Congresso. Ou seja, os legitimados para representarem pela perda do mandato do Deputado permaneceram inertes. Assim, o parlamentar condenado continuou normalmente no exercício do mandato, até a decisão da 3ª Turma do TJDFR cassar o benefício do trabalho externo.

Tal benefício foi cassado por que Celso Jacob foi flagrado com um queijo provolone e dois pacotes de biscoitos nas roupas íntimas, quando retornava para a cadeia no final do domingo (dia 10/11/2017), depois de uma saída de final de semana. O Deputado desobedeceu às regras do sistema penitenciário, as quais só permitem a entrada de alimentos por meio dos visitantes e com a devida declaração aos funcionários. Assim, foi punido com sete dias de solitária (isolamento dentro da prisão) e poderá chegar a 30 dias conforme apuração em inquérito disciplinar.

A 3ª Turma criminal do TJDFT revogou, em decisão unânime, a permissão para Celso Jacob trabalhar na Câmara dos Deputados durante o dia, entendendo que ele “não possui os requisitos que autorizam a concessão do benefício”. Segundo o Tribunal, o Deputado não mostrou aptidão para o trabalho (no caso o exercício do mandato parlamentar). Na fundamentação, afirma que “não se vislumbra a hipótese de um condenado por fraude à licitação exercer, durante a execução de sua condenação transitada em julgada, o mandato de Deputado Federal, criando leis e fiscalizando a atuação dos demais poderes”. Ainda ressaltou que isso é um contrassenso à sociedade brasileira, “sobretudo, diante da crise política que assola o país” e que se ele prosseguir exercendo o mandato de deputado, “as decisões mais importantes”, tanto jurídicas quanto políticas, “poderão ser conduzidas por um parlamentar condenado criminalmente e que mesmo assim, diante da inércia da Câmara dos Deputados, estará legislando e fiscalizando”.

Também em desfavor do Deputado foi o argumento do Ministério Público, no agravo em execução, ao alegar que a Câmara dos Deputados informou não haver supervisão do trabalho do deputado fora da Casa Legislativa, “nem alguma forma de controle para que suas atividades sejam exercidas apenas internamente”. Assim, pelos argumentos expostos, o benefício do trabalho externo fica insustentável, pois o Deputado não preenche os requisitos legais.

Consta do extrato de execução da pena que o Deputado iniciou o cumprimento da pena em 06/06/2017, cumpriu 8 meses e 3 dias, restando ainda 6 anos, 5 meses e 27 dias de pena a serem cumpridos, com previsão de término em 22/07/2024. A progressão para o regime aberto está prevista para 01/08/2018 e o livramento condicional para 11/10/2019.

Só recentemente, em 09/02/2018, o partido Rede Sustentabilidade (REDE) protocolou na Secretaria-Geral da Mesa a representação nº 21/2018, que tramita no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar sob a relatoria do Deputado Sandro Alex, com o processo nº 19/2018, pela quebra de decoro parlamentar alegando que a natureza da condenação é incompatível com o exercício do mandato parlamentar. Até o momento foi aprovado o parecer preliminar pela admissibilidade da representação pelo fato de abusar das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional.

### 3.4.2 Considerações

Nos casos de condenação criminal por sentença transitada em julgado a questão central é que **a Mesa da Câmara é que decide sobre a perda do mandato**. Alguns defendem que a Mesa deveria apenas declarar já que a condenação suspende os direitos políticos e atenta contra o decoro parlamentar. O STF ainda não enfrentou essa questão, mas é preciso ressaltar que o texto constitucional é claro: a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados. No entanto, a questão é polêmica e trouxe situações constrangedoras para a Câmara dos Deputados. A primeira foi o caso do Deputado Natan Donadon, que cumpria pena e continuava no exercício do mandato. A segunda situação é a do Deputado Celso Jacob, que também cumpria pena e exercia o mandato. Aqui, outra questão a ser suscitada é: **o que fazer quando os legitimados para representar pela quebra de decoro permanecem inertes?** O Deputado ficou bastante tempo exercendo o mandato como preso e os legitimados não representaram na Comissão de Constituição e Justiça pela perda do mandato, conforme previsão do artigo 44, inciso VI, § 2º, e do artigo 30, inciso IV, alínea *p*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Como visto, só recentemente foi interposta representação pela quebra de decoro no Conselho de Ética, sob o argumento de que a condenação fere o decoro parlamentar. Ou seja, tem que se buscar um fundamento para cassar o mandato que não seja a condenação criminal transitada em julgado, pois nesse caso a Mesa vai decidir, e não declarar, sobre a cassação do parlamentar.

## 3.5 Caso Eduardo Cunha – Representação 01/2015

### 3.5.1 Síntese

O caso do Deputado Eduardo Cunha trouxe questões discutidas no processo que contribuíram para a análise do presente trabalho no sentido da necessidade de um aperfeiçoamento normativo. Apenas as questões relevantes que geraram polêmica e que trarão contribuição para o nosso estudo serão analisadas.

De início, nos importa saber que tramitou no COETICA a representação 01/2015 por quebra de decoro parlamentar pelo fato de Eduardo Cunha ter mentido em depoimento na CPI da PETROBRÁS da Câmara dos Deputados e por ter recebido vantagens indevidas. A representação foi subscrita pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e Rede Sustentabilidade. Na esfera penal, no Supremo Tribunal Federal, o Deputado foi investigado na operação Lava Jato, no Inquérito 3983/DF-STF. Na instância penal foi denunciado, condenado e atualmente está preso em Curitiba-PR.

A Representação considerou duas condutas para fins de quebra de decoro parlamentar. A primeira conduta está vinculada a corrupção passiva (duas vezes) e lavagem de dinheiro (sessenta vezes), crimes esses que constaram da denúncia da PGR e que violam o art. 55, inciso II, § 1º, da CF e o art. 4º, inciso II, do CEDP. A segunda conduta se refere a prestação de informação falsa quanto a contas bancárias à Câmara dos Deputados, violando, assim, o art. 4º, inciso V, do CEDP.

### **3.5.2 Relatório Deputado Marcos Rogério – DEM/RO**

#### **3.5.2.1 Preliminares**

A defesa invocou questões preliminares como a nulidade em razão de aditamento à representação inicial, nulidade por ausência de defesa prévia, **responsabilidade por atos praticados em data anterior ao exercício do atual mandato**, impugnação ao relator por pertencer ao mesmo bloco parlamentar do representado, ofensa à presunção de inocência, controvérsia a respeito da extensão do objeto da representação em relação ao recebimento de vantagens indevidas, as quais foram todas rejeitadas pelo relator.

Das preliminares suscitadas merece destaque o ponto referente aos **atos anteriores ao atual mandato**, no qual a defesa invoca o artigo 86, § 4º, da Constituição Federal, defendendo uma simetria com o Presidente da República, o qual não pode responder por atos praticados em data anterior ao exercício do mandato.

O relator rejeitou essa preliminar se valendo de entendimento do STJ no sentido de que o referido dispositivo só se aplica ao Presidente da República, sendo uma exceção ao princípio republicano. Por este princípio qualquer agente público e político pode ser responsabilizado pela

prática de atos ilícitos. Por ser exceção que se aplica somente ao Presidente da República não pode nem ser reproduzida pelas constituições estaduais para alcançar os Governadores.

Ainda nesse ponto, o relator se refere à Consulta 21/2011 como um precedente, obtido a partir do caso da Deputada Jaqueline Roriz, onde ficou assentado que

[...] parlamentares podem ser punidos por atos praticados até cinco anos antes do início do atual mandato, desde que o fato seja ilícito à época em que cometido, tenha ficado desconhecido do Parlamento e seja capaz, quando descoberto, de atingir a honra e a imagem da Câmara dos Deputados.

No que se refere à presunção de inocência, merece destaque o fato da independência das responsabilidades penal, civil e administrativa. Poderá haver punições distintas pela prática do mesmo fato, ou seja, poderá haver responsabilização nas três esferas. A esfera penal, de forma excepcional, refletirá nas demais quando for apurado que o fato não existiu e que o indiciado não era o autor. Em razão da independência das instâncias, o Conselho de Ética não precisa aguardar o fim do processo penal para dar andamento no processo político-administrativo. Ao Conselho cabe o juízo de valor sobre o comportamento ético e o decoro dos Deputados.

Essa questão da independência das instâncias tem sido tratada de forma contraditória no âmbito do Conselho de Ética. Alguns relatores já argumentaram que se o fato está sendo investigado pelo STF não deveria haver processo político-administrativo até a conclusão da investigação criminal. No entanto, também já se argumentou, a meu ver de forma acertada, que a investigação no âmbito do STF não obsta o devido processo no âmbito do Conselho de Ética, em respeito à independência dos Poderes e das instâncias de responsabilidades. Portanto, seria ideal a previsão normativa no RICD ou no CEDP que regulamentasse o processo quando houver, contra o representado, investigação na esfera criminal.

### **3.5.2.2 Mérito da defesa**

No mérito, o relator apreciou as seguintes questões: prestação de declarações falsas à CPI da Petrobrás da Câmara dos Deputados; recebimento de vantagens indevidas; ilegalidade, inconstitucionalidade e antirregimentalidade da decisão monocrática tomada pelo Presidente em exercício, deputado Waldir Maranhão, que buscou, artificialmente, restringir o objeto da demanda.

O Deputado Marcos Rogério demonstra no relatório que houve declarações falsas e movimentações milionárias de recursos no exterior. Para ele a quebra de decoro parlamentar está na manifesta intenção de omitir a verdade valendo-se de sutileza técnica e jurídica.

O Relator Conclui que:

Há provas robustas, amparadas em evidências documentais, extratos bancários, declarações de autoridades e bancos estrangeiros e diversos depoimentos convergentes, que demonstram ter o representado recebido vantagens indevidas de esquemas relacionados à PETROBRÁS e deliberadamente mentido perante a Comissão Parlamentar de Inquérito e a Câmara dos Deputados.

O relatório afirma que já há provas suficientes de que o Deputado Eduardo Cunha usou do cargo de deputado federal para receber vantagens indevidas, ora praticando atos privativos de parlamentares, ora usando seu prestígio e poder para indicar aliados a postos-chave da Administração Pública, o que torna censurável sua conduta perante a CPI da Petrobrás no sentido de negar peremptoriamente fatos que, logo depois, viriam a lume à sociedade.

Ao final, o parecer é pela cassação do mandato por conduta tipificada no artigo 4º, inciso V, do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

### **3.5.3 Manobra política e afastamento do Cargo de Presidente da Câmara e das funções de parlamentar**

A primeira questão, que pode influenciar diretamente na dinâmica do processo político-administrativo é o fato de o representado exercer o cargo de Presidente da Câmara dos Deputados. Nesse caso, o representado pode utilizar o poder do cargo em seu favor para interferir no devido andamento do processo disciplinar. Isso porque é o próprio representado, como Presidente, quem recebe a representação e deve promover seu devido processamento. Além disso, algumas manobras regimentais podem atingir diretamente a atuação do Conselho de Ética.

Algumas manobras políticas são utilizadas com base no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que permite algumas condutas no âmbito do processo legislativo que são conhecidas como obstrução. Não há nada de ilegal nisso, pelo contrário, tem previsão na norma interna da Câmara. O problema é quando a manobra política interfere sobremaneira na atuação do Legislativo de forma que venha a causar prejuízo ao Parlamento. Por exemplo, articulações



políticas que impedem o andamento normal dos processos que podem levar a cassação do Deputado, como no caso do Deputado Eduardo Cunha que se valia da qualidade de Presidente da Câmara para interferir no funcionamento do Conselho de Ética.

Para conter a interferência e garantir a normalidade do Parlamento, o então Ministro Teori Zavascki (falecido em 19/01/2017) do Supremo Tribunal Federal, em decisão liminar na Ação Cautelar 4.070-DF, afastou o Deputado Eduardo Cunha do exercício das suas funções e da Presidência da Câmara.

A Procuradoria-Geral da República, ao pedir o afastamento, argumenta que Cunha usa o cargo de presidente da Câmara para atrapalhar as investigações que correm contra ele e que “transformou a Câmara dos Deputados em um balcão de negócios e o seu cargo de deputado em mercancia”. (CANÁRIO, 2016).

Eduardo Cunha, por ser Presidente da Câmara, seria o sucessor do Presidente da República. Para o Ministro Teori, para ocupar o cargo de Presidente da República o presidente da Câmara deve preencher os requisitos constitucionais mínimos exigidos pelo cargo, dentre eles o de não ser réu em processo criminal no STF.

O Ministro Teori conclui:

Diante dessa imposição constitucional ostensivamente interditiva, não há a menor dúvida de que o investigado não possui condições pessoais mínimas para exercer, neste momento, na sua plenitude, as responsabilidades do cargo de Presidente da Câmara dos Deputados, pois ele não se qualifica para o encargo de substituição da Presidência da República, já que figura na condição de réu no Inq. 3.983, em curso neste Supremo Tribunal Federal.

A PGR, segundo a revista eletrônica Consultor Jurídico, listou onze manobras que demonstram a delinquência de Cunha no poder. Dentre elas, vale lembrar o uso de aliados para fazer requerimentos na Comissão de Orçamento e forçar empresas a continuar o pagamento de propina; a convocação da advogada Beatriz Catta Preta, que trabalhou em algumas delações premiadas, para depor numa CPI e dizer quem estava pagando seus honorários. (CONJUR, 2016).

Outra manobra política, segundo o relator, foi o recurso apresentado ao Presidente da Câmara (Waldir Maranhão, que era vice-presidente). Na verdade, esse recurso deveria ter sido apresentado à CCJC que é o órgão regimentalmente competente. Para ele,

**O ato proferido, mais uma vez, constitui uma ofensa direta à autonomia e à independência do Conselho de Ética, órgão cuja independência é prevista justamente para impedir que manobras políticas possam obstar o regular processamento de deputados acusados de quebra de decoro parlamentar.** (grifo do relator).

Destaca que, por esse tipo de manobra, o representado foi afastado pelo STF da Presidência da Câmara e do exercício do mandato. Uma das causas determinantes do afastamento foi a interferência do então Presidente da Câmara, Dep. Eduardo Cunha, no Conselho de Ética, conforme o voto do Min. Teori Zavascki:

O Ministério Público aponta, também, pelos elementos fáticos trazidos aos autos, que há interferência constante, direta e explícita no andamento dos trabalhos do Conselho de Ética, que visam a julgar o requerido por suposta quebra de decoro parlamentar acerca de fatos relacionados com os investigados nesta Corte e já aqui descritos. O requerido defende-se no sentido de que são todas questões *interna corporis* da Casa Legislativa. Realmente, não cabe ao Judiciário, em princípio, fazer juízo sobre questões dessa natureza. Mas não é disso que aqui se trata. O que aqui interessa é a constatação de que, objetivamente, a citada Comissão de Ética, ao contrário do que geralmente ocorre em relação a outros parlamentares, tem-se mostrado incapaz de desenvolver minimamente as suas atribuições censórias em relação ao acusado.

Cuida-se de sequência de fatos resumida em representação dirigida à Procuradoria-Geral da República (fls. 1.521-1.550) por parlamentares do PSOL, que descrevem uma série de atos praticados por Eduardo Cunha, no exercício da Presidência da Câmara dos Deputados, a obstar o regular andamento do procedimento lá instaurado. Nos termos da representação apresentada pela aludida agremiação partidária (fls. 1.532-1.533): Os fatos acima descritos, além de terem sido amplamente divulgados na imprensa, conforme demonstra a representação, são corroborados pelas notas taquigráficas da sessão do Conselho de Ética ocorrida em 19.11.2015 (fls. 1.838-1.864): Todos os pronunciamentos (Deputados Federais José Carlos Araújo, Paulo Pereira da Silva, Rubens Bueno e Onyx Lorenzoni), contra ou a favor, vão ao encontro do relatado.

Segundo o relator,

Fato é que, em virtude de o Representado ocupar até pouco tempo a Presidência, uma questão institucional foi trazida para dentro de um processo disciplinar, pois, durante todo o andamento desta representação, buscou a Presidência da Casa, mediante decisões completamente arbitrárias, transformar o Conselho de Ética em seu apêndice. Tal tentativa este órgão jamais poderá admitir.

No Supremo Tribunal Federal, os onze ministros confirmaram a liminar do Ministro relator confirmando que Eduardo Cunha não pode estar na linha sucessória da Presidência da República por ser réu em ação penal no STF.

### **3.5.4 Decisão do Plenário da Câmara**

Após mais de sete meses em trâmite no conselho de Ética o processo de cassação foi submetido à votação do Plenário da Câmara dos Deputados em 12/09/2016. Foi aprovado o Parecer do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar que recomendava a perda do mandato parlamentar do Dep. Eduardo Cunha (PMDB/RJ) por quebra de decoro. A votação foi a seguinte: Sim: 450; Não: 10; Abstenção: 9; Total de votos: 469.

Com a aprovação do Parecer, foi promulgada a Resolução nº 18/2016, que declarou a perda do mandato do Dep. Eduardo Cunha (PMDB/RJ) por conduta incompatível com o decoro parlamentar.

### **3.6 Considerações**

Nesse caso merece destaque o fato do representado, Deputado Eduardo Cunha, ser presidente da Câmara dos Deputados. Além de estar na linha sucessória do Presidente da República, também tinha poder de interferir no processo legislativo se valendo de manobras políticas. Foi um processo marcado pelo amplo uso dos instrumentos regimentais, como recursos e questões de ordem. Em razão da importância e do poder atribuído ao cargo de presidente da Câmara, o afastamento de seu ocupante para responder a processo por quebra de decoro no COETICA parece ser medida razoável, podendo ser usado como parâmetro o afastamento do Presidente da República.

O artigo 86, § 1º, incisos I e II, da CRFB/1988, prevê que o Presidente da República ficará afastado das suas funções se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal, no caso de infração penal comum; e nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal. Nos termos do § 2º, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

A partir do caso do Deputado Eduardo Cunha, nota-se que é possível utilizar o cargo de presidente da Câmara de forma a interferir no regular funcionamento da Casa. A forma do representado se conduzir na presidência da Câmara levou o Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, a pedir ao Ministro do STF Teori Zavascki, à época relator da operação lava jato,

seu afastamento na Ação Cautelar 4070 apontando “Reiteração criminosa, com a utilização do cargo, a justificar o afastamento do cargo de Deputado Federal e da função de Presidente da Câmara dos Deputados”.

Acolhendo o pedido do PGR o Ministro Teori suspendeu Eduardo Cunha do exercício do mandato de deputado federal e, por consequência, da função de presidente da Câmara dos Deputados. Em 05/05/2016 o Plenário do STF referendou a decisão liminar do Relator.

Após muito tempo sem o regular desenvolvimento do processo no âmbito do COETICA devido às interferências internas do presidente da Câmara, foi possível seu afastamento com fundamento na legislação processual penal. O entendimento do STF é que as medidas cautelares em processo penal (previstas no artigo 282 do Código de Processo Penal) para assegurar a aplicação da lei, resguardar a conveniência das investigações e da instrução penal e evitar a prática de infrações penais, são aplicáveis a parlamentares.

Portanto, em analogia ao afastamento do Presidente da República, bem como aos casos de afastamento dos próprios servidores públicos, um aperfeiçoamento normativo que regule o afastamento do presidente da Câmara, quando responder a processo por quebra de decoro, se mostra medida dotada de razoabilidade e proporcionalidade para o devido processo legal.

Outro destaque foi o argumento trazido pela defesa em relação aos fatos ocorridos antes do exercício do mandato atual. Essa questão foi tratada no caso da Deputada Jaqueline Roriz.

Como em outros casos, é importante ressaltar a questão da independência e autonomia dos Poderes e a independência das esferas de responsabilidade. Isso porque em algumas situações os relatores, e alguns votos em separado, demonstram que a autonomia da esfera penal e da administrativa não foi observada.

### **3.6.1 Das condutas ilícitas praticadas no mandato anterior, de 2012 a 2014.**

A defesa alegou o impedimento temporal para punir eventuais práticas ocorridas no mandato anterior, já cumprido. Também diz ser impossível perenizar o *jus puniendi* para alcançar situações fáticas já consolidadas no tempo.

Ao final, a defesa pede o arquivamento da representação por inépcia e/ou falta de justa causa.

### 3.6.2 Independência das esferas e autonomia dos Poderes

O Deputado Paulo Azi sugeriu a supressão da acusação de recebimento de vantagem indevida, por estar a cargo do STF, o que foi aprovado pelo Conselho. A defesa, em alegações finais, defendeu a supressão aprovada pelo Conselho de Ética afirmando que no Supremo será prestigiado o devido processo legal, pois o Conselho de Ética não tem poder investigatório e, portanto, o devido processo legal não pode ser exercido em sua plenitude. A defesa defende que não existem contas no exterior em nome do representado, que as contas pertencem as empresas.

O processo do Dep. Eduardo Cunha foi bastante complexo, com muito tumulto processual, com tentativas de inclusões de novas acusações depois da fase de instrução do processo, muitas questões de ordem, recursos, especialmente para delimitar a acusação objeto da denúncia (QO 187/2016).

O relator votou pela admissibilidade da representação, mas excluindo a imputação de recebimento de vantagens indevidas, sem prejuízo de novas provocações para apuração durante a instrução processual. Aqui, a meu ver, não deveria ser excluída essa imputação em razão do princípio da independência das instancias. O STF já tem sólida jurisprudência no sentido da independência das esferas administrativa e penal que pode ser verificada em alguns julgados a seguir.

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. DEMISSÃO. SERVIDOR PÚBLICO. ABSOLVIÇÃO NA ESFERA CRIMINAL. ART. 386, III, DO CPP. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS PENAL E ADMINISTRATIVA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA STF 279. 1. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, consoante iterativa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 2. **A absolvição na esfera criminal nos termos do art. 386, III, do CPP, no caso, não repercute na instância administrativa, porquanto são independentes.** Precedentes. 3. O revolvimento de fatos e provas não é viável nesta via extraordinária (Súmula STF 279). 4. Agravo regimental improvido. (AI nº 521.569/PE-ED, Segunda Turma, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ de 14/5/10). (grifo nosso).

SERVIDOR PÚBLICO. Policial Militar. Processo administrativo. Falta disciplinar. Exclusão da corporação. **Ação penal em curso, para apurar a mesma conduta. Possibilidade. Independência relativa das instâncias jurisdicional e administrativa. Precedentes do Pleno do STF.** Repercussão geral reconhecida. Jurisprudência reafirmada. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Apresenta repercussão geral o recurso que versa sobre a **possibilidade de exclusão, em processo administrativo, de policial militar que comete faltas disciplinares, independentemente do curso de ação penal instaurada em razão da mesma conduta** (ARE 691.306/MS, DJe de 11/9/12). (grifo nosso).

## CAPÍTULO 4 – OUTROS CASOS

### 4.1 Caso do ex-senador “Demóstenes Torres”

#### 4.1.2 Síntese

Demóstenes Lázaro Xavier Torres é Procurador de Justiça do Estado de Goiás e ex-senador. O ex-parlamentar foi investigado na operação “Monte Carlo” e “Vegas”, da Polícia Federal, que revelaram suas ligações com o bicheiro Carlinhos Cachoeira. Ele tinha sido eleito para a legislatura de 2011 a 2019, mas foi cassado no dia 11 de julho de 2012 por quebra de decoro parlamentar, ficando inelegível por oito anos, a contar do fim do mandato, ou seja, até 2027.

Cassado do mandato Demóstenes voltou a ocupar seu cargo de Procurador no Ministério Público de Goiás. No entanto, foi afastado administrativamente por tempo indeterminado sob o argumento de ter violado dever funcional. A conduta ilibada e irrepreensível na vida pública e particular, guardando decoro pessoal, é exigência da Lei Orgânica do Ministério Público Federal. A Lei Orgânica da Procuradoria de Goiás prevê que seus integrantes desempenhem “com independência, zelo, presteza, serenidade e exatidão suas funções, exercendo com probidade as atribuições previstas”, além de “manter conduta ilibada e irrepreensível na vida pública e particular, guardando decoro pessoal”. Com a cassação, o inquérito 3430 do STF foi remetido ao TJ-GO, que tem a competência para julgar Membros do Ministério Público de Goiás, onde foi condenado pelos crimes de corrupção passiva e advocacia administrativa.

No dia 24 de outubro de 2012 o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP abriu processo administrativo disciplinar contra Demóstenes. O CNMP avocou o processo administrativo da Corregedoria-Geral do MP-GO e determinou o afastamento temporário do cargo pelo prazo de sessenta dias prorrogáveis por igual período.

Segundo noticiado na Revista Consultor Jurídico, em 24/10/2012,

o corregedor nacional afirmou que há indícios de descumprimento dos deveres funcionais de desempenhar com independência, zelo, presteza, serenidade e exatidão suas funções, exercendo com probidade as atribuições; de manter conduta ilibada e irrepreensível na vida pública e particular; e de zelar pelo prestígio dos Poderes da União, do Estado e dos Municípios, bem como das Funções Essenciais à Justiça, respeitando suas prerrogativas e a dignidade de

seus integrantes (artigo 91, incisos I a III, da Lei Orgânica do MP-GO — Lei Complementar 25/98).

Não satisfeito, Demóstenes recorreu ao Supremo Tribunal Federal e em dezembro de 2017 a Segunda Turma, por unanimidade, anulou a decisão do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP que o afastara do cargo de procurador. A Turma considerou que o PAD se baseou exclusivamente nas interceptações telefônicas consideradas nulas pela Segunda Turma do STF. A decisão determinou o retorno de Demóstenes Torres ao cargo no Ministério Público de Goiás.

O último episódio do caso de ex-senador Demóstenes foi sua tentativa de voltar à vida política. Para isso, ingressou no STF com a reclamação nº 29.870 pedindo a anulação da cassação do mandato e da pena de inelegibilidade. Seu argumento foi que a decisão proferida no Recurso em Habeas Corpus (RHC nº 135683), em 2017, que invalidou as provas que instruíram a ação penal e o PAD no CNMP, deveria ser aplicada à Resolução 20/2012. Isso porque o processo de cassação do mandato se baseou nas mesmas provas declaradas nulas. Vejamos as decisões do Supremo Tribunal Federal.

## **4.2 As decisões do Supremo Tribunal Federal**

### **4.2.1 Recurso Ordinário em Habeas Corpus 135.683-GO**

A Segunda Turma do STF, em 2016, anulou as interceptações telefônicas realizadas pelo juízo de primeiro grau por entender que houve usurpação de competência. Em razão dessa nulidade a própria Turma, em novembro de 2017, anulou a decisão do Conselho Nacional de Ministério Público que afastou Demóstenes do cargo de Procurador de Justiça do Goiás.

Demóstenes alegou que as interceptações telefônicas no âmbito das operações Vegas e Monte Carlo eram absolutamente nulas por terem violado o princípio constitucional do juiz natural. A investigação de parlamentar federal é da competência do STF em razão do foro por prerrogativa de função. Portanto, ele não deveria ter sido investigado no juízo de primeira instância.

O Relator, Min. Dias Toffoli, ao analisara questão entendeu que “em estrita observância ao princípio do juiz natural, somente o juiz constitucionalmente competente pode validamente

ordenar uma medida de interceptação de comunicações telefônicas em desfavor de titular de prerrogativa de foro”. Segundo ele, “é inegável que as interceptações telefônicas levadas a cabo, tanto na operação Vegas, quanto na operação Monte Carlo, revelaram que seu conteúdo passou por análise que indiscutivelmente não competia a juízo de primeiro grau, mas ao Supremo Tribunal Federal”.

Dias Toffoli afirma que “Essas considerações reforçam a conclusão de que a remessa do processo para o Supremo Tribunal Federal por não ter ocorrido *opportune tempore*, contaminou de nulidade os elementos de prova angariados em desfavor do recorrente nas operações policiais em evidência, por violação do princípio do juiz natural (art. 5º, LIII, CF)”.

Conclui seu voto pela nulidade das interceptações telefônicas:

Com essas considerações, não restando a mais tênue dúvida de que houve usurpação da competência constitucional desta Suprema Corte (CF, art. 102, I, b), **provejo parcialmente** o recurso e **concedo** a ordem de *habeas corpus* para **invalidar as interceptações telefônicas relacionadas ao recorrente nas operações Vegas e Monte Carlo, realizadas em primeiro grau, bem como as provas diretamente delas derivadas**, determinando-se, por consequência, seu **desentranhamento dos autos da ação penal à qual ele responde perante o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás**, a quem compete avaliar se remanesce justa causa para o prosseguimento do feito, a partir de eventual constatação de outras provas autônomas suficientes ao embasamento da acusação, uma vez que a via estreita habeas corpus, na linha de precedentes, não permite revolver o acervo fático-probatório para melhor se reanalisar essa questão (v.g. RHC nº 117.964/RJ, Primeira Turma, de minha relatoria, DJe de 10/3/14). (grifo do autor).

Após essa decisão, para a ação penal prosseguir o Ministério Público deverá se valer de outras provas válidas e suficientes para o desenvolvimento da persecução penal. Portanto, não há condenação criminal contra o ex-senador.

#### **4.2.2 Mandado de Segurança 32788 – Anulação do PAD – Processo Administrativo Disciplinar no CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público**

Notícia do site do STF, em 5/12/2017, informa que a Segunda Turma concluiu o julgamento do Mandado de Segurança nº 32788 e anulou, por unanimidade de votos, a decisão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que determinou a abertura de processo



administrativo disciplinar (PAD) contra o ex-senador Demóstenes Torres e o afastou do exercício do cargo de procurador de Justiça do Ministério Público de Goiás (MP-GO).

O voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, foi seguido pelos demais membros da Turma para conceder o pedido de anulação do Processo Administrativo Disciplinar – PAD contra o ex-senador e determinar seu retorno definitivo ao cargo no Ministério Público de Goiás.

A explicação para a anulação é que “O processo administrativo disciplinar contra Demóstenes Torres no CNMP baseou-se exclusivamente em interceptações telefônicas declaradas nulas pela Segunda Turma no julgamento do Recurso Ordinário em Habeas Corpus (RHC) 135683, o entendimento unânime do colegiado é de que a abertura do processo administrativo disciplinar deve ser considerada nula, com o consequente retorno de Demóstenes Torres ao cargo que ocupava no Ministério Público goiano”.

No Supremo Tribunal Federal o ex-senador conseguiu anular as provas que instruíam a ação penal no âmbito do TJ-GO e, por consequência, anular o PAD no CNMP e retornar ao cargo de Procurador de Justiça do Ministério Público de Goiás.

Restava, ainda, conseguir se tornar elegível para disputar as eleições de 2018. Para tanto, entrou com uma reclamação no Supremo Tribunal Federal, a qual analisaremos a seguir.

#### **4.2.3 Reclamação 29.870-GO**

A Reclamação constitucional 29.870 interposta por Demóstenes Torres teve o objetivo de suspender os efeitos da Resolução 201/2012 que cassou seu mandato de senador. Argumenta que o processo de cassação utilizou provas que foram anuladas pelo STF no RHC 135683, o que seria uma afronta à decisão do Supremo. Com isso, pretendia retornar ao cargo de senador ou afastar a inelegibilidade para disputar as eleições de 2018. No entanto, o relator, Min. Dias Toffoli, concedeu liminar para suspender a eficácia da Resolução 20/2012, do Senado Federal, apenas em relação à inelegibilidade decorrente da cassação do mandato de senador.

Para o Relator, em face da independência entre as instâncias penal e política, a determinação da perda do mandato pelo Senado Federal decorre do exercício da jurisdição censória pela casa parlamentar (CF/88, art. 55, II e §2º), cujos efeitos se exauriram com a publicação da Resolução 20/2012. Segundo ele, a decisão do Senado é anterior à decisão do STF no RHC nº 135.683/GO, não havendo plausibilidade jurídica na tese de procedência da

reclamação a fim de assegurar o retorno ao cargo de Senador da República. Afirma que a jurisprudência do STF é pacífica quanto ao não-cabimento de reclamação quando o ato reclamado é anterior à decisão tida por violada.

Demóstenes Torres ingressou na carreira de membro do Ministério Público antes da CF/88 e optou pelo regime anterior, portanto, deve licenciar-se do cargo para se filiar a um partido político para disputar as eleições.

O relator concedeu a tutela de urgência para “suspender a eficácia da Resolução nº 20/2012 do Senado Federal relativamente ao critério de inelegibilidade previsto na alínea b do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990”. A decisão liminar foi referendada pela Segunda Turma em 17/04/2018.

**Decisão:** A Turma, por maioria, referendou a tutela provisória concedida na RCL 29.870, conhecida em parte, nos termos do voto do Relator, resguardando Demóstenes Torres de ter sua capacidade eleitoral passiva nas eleições de 2018 afastada por órgão do Poder Judiciário, nos termos do art. 1º, I, b, da LC nº 64/1990, com fundamento na Resolução nº 20/2012 do Senado Federal, vencidos os Ministros Celso de Mello e o Edson Fachin, que, por darem provimento ao agravo regimental da Procuradora-Geral da República, sequer conheciam da reclamação, negando, consequentemente, por inadmissível, referendo à decisão monocrática do Relator. Presidência do Ministro Edson Fachin. **2ª Turma**, 17.4.2018.

Assim, temos um ex-parlamentar que teve o mandato cassado pela respectiva casa política, por quebra de decoro, mas que não está inelegível e vai disputar as eleições de 2018.

O caso do ex-Senador é importante para o presente trabalho, pois o mesmo pode acontecer com um Deputado. Ou seja, pode ser que o parlamentar da Câmara consiga anular ou trancar a ação penal em razão de provas ilícitas, bem como anular processos administrativos que lhe tenha atribuído alguma sanção com base nas mesmas provas.

Mesmo respeitando a independência das instâncias e mantendo a perda do mandato, como no caso em estudo, essa decisão do STF abre precedente para analisar a questão da inelegibilidade de quem teve o mandato cassado. A decisão recebeu críticas da comunidade jurídica. Uma delas é o fato de **afastar a inelegibilidade de um parlamentar que foi cassado por quebra de decoro parlamentar**. O pior é que não se trata de uma decisão que supre uma falha normativa, pelo contrário, afastou um critério objetivo previsto na LC 64/1990 (Lei nas inelegibilidades). Resta saber se é possível evitar outras decisões nesse sentido.

### 4.3 Considerações

O ex-senador ficou inelegível em razão da cassação do mandato pelo Senado, nos termos da Lei de inelegibilidade (Lei Complementar LC 64/1990, alterada pela Lei Complementar 135/2010 - Lei da Ficha Limpa. (Art. 1º). A cassação e a condenação criminal (que no caso foi anulada), de forma independente, são causas de inelegibilidade. Isso em razão da separação dos Poderes e da autonomia e independência das esferas de responsabilidade.

A condenação criminal do TJ-GO, que não havia transitado em julgado, foi anulada em razão da ilicitude das provas. Portanto, no âmbito penal não há impedimento para a candidatura de Demóstenes. Em relação a Resolução 20/2012 (que cassou o mandato), o STF estendeu os efeitos da sua decisão de forma a alcançar a decisão do Senado já proferida há quase seis anos. Segundo o Ministro Ricardo Lewandowski, a inelegibilidade não é consequência automática da cassação. Mesmo com esse entendimento, atacar uma decisão proferida há tanto tempo pode causar insegurança jurídica. Lembrando que a coisa julgada material só pode ser revista por ação rescisória no prazo de dois anos após o trânsito em julgado. O Código de Processo Civil regulamentou a ação rescisória, dispondo sobre as hipóteses de cabimento no art. 966 e sobre o prazo no art. 975.

Interpretando em sentido contrário o que disse o Ministro, deveria, então, vir expresso na Resolução quais seriam os seus efeitos da cassação do mandato. Nesse sentido, no Direito Penal, conforme previsão do art. 92 do Código Penal, os efeitos secundários da condenação são:

Art. 92 - São também efeitos da condenação:

**I - a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo:**

a) quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública;

b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos.

[...]

Parágrafo único - **Os efeitos de que trata este artigo não são automáticos, devendo ser motivadamente declarados na sentença.** (grifo nosso).

A partir desse entendimento, se o Senado declarasse expressamente a inelegibilidade como efeito da cassação, não poderia o Judiciário rever essa decisão pelas mesmas razões

invocadas pelo Ministro Dias Toffoli. Ou seja, não poderia haver interferência do Judiciário no Legislativo.

Em relação ao princípio da independência das instâncias, a única hipótese de interferência de uma instância na outra é quando, na esfera criminal, houver a inexistência da autoria ou do fato. Ou seja, se a sentença penal absolutória reconhece que o fato não existiu ou que o acusado não é o autor, isso vincula as demais instâncias.

## CONCLUSÃO

Os casos analisados no presente trabalho permitiram identificar a necessidade de aperfeiçoamento normativo para possibilitar uma atuação eficiente e eficaz do Conselho de Ética nos casos de cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar. A ausência de norma regulamentadora, prevendo determinada conduta como quebra de decoro, pode deixar a decisão do Conselho de Ética com um amplo espaço de conveniência e oportunidade política, o que pode resultar em impunidade. Por outro lado, se a conduta violadora do decoro parlamentar estiver prevista em um rol normativo, isso pode proporcionar mais segurança jurídica e administrativa, podendo resultar em mais eficiência e eficácia na atuação do Conselho.

As discussões e divergências presentes nesses casos aqui estudados pode ser o ponto de partida para elaboração de normas constitucionais ou infraconstitucionais (RICD e CEDP) visando um aperfeiçoamento da atuação do Conselho de Ética nos processos por quebra de decoro parlamentar.

Ao longo do trabalho surgiram questões que, na medida do possível, procuramos responder e aqui apenas vamos lembrá-las. As questões são:

**1º) O fato anterior ao mandato pode ser objeto de representação para perda de mandato por quebra de decoro no Conselho de Ética? E se o fato foi praticado durante o primeiro mandato poderá ensejar a perda do segundo mandato, no caso de reeleição?**

**2º) O fato anterior ao mandato, mas notoriamente conhecido por todos, pode ensejar a perda do mandato?**

**3º) O representado, quando for o presidente da Câmara, deve ser afastado do exercício do cargo?**

**4º) Quando o fato estiver sendo investigado no âmbito do Judiciário, deve aguardar o desfecho da investigação para fins de processamento no COETICA?**

**5º) É preciso constar expressamente na Resolução que cassa o mandato quais são os seus efeitos?**

**6º) O que fazer quando os legitimados para representar pela quebra de decoro permanecem inertes?**

Como já dito, a falta da norma amplia a atuação do juízo político e, ao contrário, a norma positivada torna obrigatória sua observância por parte do julgador. Isso traz segurança jurídica tanto para o representado quanto para os membros do Conselho de Ética na sua função julgadora.

Vimos que as questões mais polêmicas ainda não são normatizadas, como é o caso da contemporaneidade dos fatos em relação ao mandato.

A regulamentação normativa de determinadas condutas pode ser um marco importante no ordenamento jurídico. Por exemplo, a Emenda Constitucional 76/2013, originária da PEC 349/2001, alterou a Constituição para abolir do ordenamento jurídico o voto secreto no caso de perda de mandato parlamentar. Tal alteração foi possível a partir de um caso concreto em que houve pressão social para que fosse dada uma resposta adequada ao caso e para que não se repetisse mais.

Alguns relatores, no exercício do seu mister, percebendo a necessidade de aperfeiçoamento normativo, até sugeriram alteração da Constituição e do Código de Ética.

Em relação a questão da contemporaneidade dos fatos ao mandato, o Conselho de Ética, na representação 1/2011, considerou que a contemporaneidade dos fatos se dá no momento em que se tornam conhecidos. Ou seja, se a conduta do parlamentar se tornou de conhecimento público durante o exercício do mandato, então os fatos são contemporâneos ao mandato. Para evitar questionamentos por parte da defesa, ou até uma ação judicial, a melhor opção é colocar o que foi decidido pelo COETICA em uma norma escrita.

Em relação ao fato praticado no mandato anterior poder ensejar a perda do mandato atual (no caso de reeleição) não há norma regulando a questão. Mas o Supremo Tribunal Federal e o Conselho de Ética já decidiram a respeito.

Na resposta à Consulta 001/2007 o COETICA entendeu de que “é possível a abertura de processos de cassação de mandatos por procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar por fatos verificados ao longo do exercício de mandato anterior já extinto, desde que esses fatos

não tenham sido amplamente divulgados por toda a sociedade, de modo que um eleitor médio pudesse deles não ter conhecimento no momento da eleição, e que dede que surjam elementos de convicção supervenientes (fatos ou provas novos), ou seja, verificados ou conhecidos publicamente apenas após as eleições e em condição em que pudessem modificar, em tese, o juízo dos eleitores em relação ao parlamentar acusado.

Em relação a condenação criminal, o COETICA, na consulta em questão, entendeu que no caso de sentença criminal condenatória transitada em julgado por fatos praticados ao longo de mandato anterior, mesmo que já conhecidos publicamente estes fatos à época da eleição, pode haver a abertura de processo de cassação, com fundamento no art. 55, VI, da Constituição Federal.

No mesmo sentido, o STF, em decisão no MS 24.458-DF, entendeu que o princípio da unidade de legislatura não representa obstáculo constitucional a que as Casas legislativas venham, ainda que por fatos anteriores à legislatura em curso, a instaurar - contra quem já era titular de mandato na legislatura precedente - procedimento de caráter político-administrativo, destinado a viabilizar a decretação da perda do mandato, por fato atentatório ao decoro parlamentar, cometido por quem então se achava investido na condição de membro de qualquer das Casas do Congresso Nacional (com fundamento na CF, art. 55, I, "e", §§ 1º e 2º).

Como temos apenas decisões do COETICA e do STF, e já houve tentativa de regular a matéria por Proposta de Emenda Constitucional, parece oportuno resolver essa controvérsia através de um aperfeiçoamento normativo.

Quanto ao fato de o representado ser o Presidente da Câmara, em analogia ao processamento do Presidente da República, de servidores públicos e membros do Judiciário e do Ministério Público, parece medida razoável o afastamento do cargo até o desfecho do processo disciplinar. Nos termos da CF/88, art. 86, §1º e §2º, o Presidente da República ficará suspenso das funções por 180 dias.

A Lei 8.112/1990, conhecida com Estatuto do Servidor Público Federal, no art. 147, prevê o afastamento preventivo do cargo por 60 dias, sem prejuízo da remuneração. É uma medida cautelar para que o servidor não influencie na apuração da irregularidade e poderá ser prorrogado por mais 60 dias. Mas, se o processo não for concluído nesse período o servidor retorna ao cargo. Uma questão relevante a favor do afastamento do Presidente da Câmara é a previsão do art. 19 do Regulamento do Conselho de Ética, o qual dispõe que “da decisão de questão de ordem ou de

reclamação resolvida conclusivamente pelo Presidente do Conselho caberá recurso, sem efeito suspensivo, para o Presidente da Câmara”. Ou seja, num processo contra o Presidente da Câmara, na hipótese desses recursos, o recorrente julgaria seu próprio recurso. No caso Eduardo Cunha quem julgou o recurso foi o Vice-Presidente Waldir Maranhão, mas isso não garante que não haja interferência do titular do cargo na decisão. Portanto, para garantir o devido processo legal no âmbito do processo por quebra de decoro, a previsão expressa de afastamento do cargo de Presidente da Câmara, quando este for o representado, parece ser uma solução adequada.

A questão da independência das esferas de responsabilidade penal, administrativa e civil permite que o responsável sofra punições nas três instâncias. Esse entendimento é pacífico na doutrina e na jurisprudência do STF. No entanto, o Conselho de Ética em algumas representações tem concordado com o relator, que por sua vez tem acatado o argumento da defesa para obstar o prosseguimento de algumas representações por haver investigações em andamento na esfera penal. Em outras representações o argumento invocado pela defesa não tem sido aceito pelo relator. Isso é ruim, pois parece haver dois pesos e duas medidas, traz insegurança jurídica. Diante das decisões divergentes, e por que não dizer contraditórias, a solução pode vir na regulamentação legislativa da questão.

A questão do teor da Resolução que cassa o mandato merece atenção para evitar surpresas futuras. No caso do ex-senador Demóstenes Torres, o Ministro Ricardo Lewandowski afirmou que a inelegibilidade não é automática, apesar de estar prevista na lei de inelegibilidades. Se compararmos como direito penal, veremos que os efeitos da condenação criminal estão previstos na Lei, mas precisam constar expressamente na sentença. Não existe norma regulando essa questão no âmbito do processo de cassação de mandatos, mas fazer constar na resolução quais são os efeitos da cassação trará segurança jurídica, evitando até uma interferência do Judiciário no caso, como visto no caso Demóstenes Torres.

Em relação à inércia dos legitimados a propor representação para perda de mandato por quebra de decoro, parece razoável estabelecer um prazo legal para a propositura. Isso porque, como se viu, a ausência de representação contra Deputados condenados criminalmente permite que eles continuem no exercício do mandato. Para evitar essa situação constrangedora para o parlamento, poderia ser estabelecido prazo para interpor a representação pelos legitimados. Depois desse prazo, a Mesa da Câmara poderia atuar de ofício em nome da proteção ao decoro parlamentar.

Portanto, todas essas situações fáticas vivenciadas pelo Congresso Nacional, todas as discussões processuais ocorridas no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, nos permitem perceber a necessidade de alteração ou criação legislativa. Esse aperfeiçoamento normativo pode ser feito tanto a partir de alteração ou inovação Constitucional, quanto de inovação ou alteração infraconstitucional, no Código de Ética ou no Regimento Interno.



## REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2017.

AVENA, Norberto Cláudio Pâncaro. **Processo Penal: Esquematizado** / Norberto Avena. – 7ª ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil : promulgada em 5 de outubro de 1988** / Celso Ribeiro Bastos, Ives Gandra da Silva Martins. – 2ª ed., v. 4, t. 1, São Paulo: Saraiva, 1999.

BATINI, Silvana. **Caso Demóstenes: STF troca objetividade da lei pela subjetividade dos ministros**. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/supra/caso-demostenes-stf-troca-objetividade-da-lei-pela-subjetividade-dos-ministros-18042018>>. Acesso em :15 de maio 2018.

BRASIL, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Representações. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro/processos.html>>. Acesso em: 08 Mar. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados** [recurso eletrônico] : aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado até a Resolução nº 20, de 2016. – 18. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. – (Série textos básicos; n. 141 PDF). 101 p.

BRASIL. **Conselho de Ética e Decoro Parlamentar**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro>>. Acesso em: 15 Out. 2017.  
BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 28 set. 2017.

BRASIL. **Dicionário Michaelis**. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/decoro/>>. Acesso em: 03 Nov. 2017.

BRASIL. LEI 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

CANÁRIO, Pedro. **Janot pede afastamento de Eduardo Cunha da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-dez-16/janot-afastamento-eduardo-cunha-camara-deputados>>. Acesso em: 21 de maio 2018.

CANÁRIO, Pedro. Revista Consultor Jurídico, 5 de maio de 2016. **Ministro Teori Zavascki afasta deputado Eduardo Cunha de funções na Câmara.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-mai-05/teori-zavascki-afasta-cunha-mandato-deputado-federal>>. Acesso em: 21 de maio 2018.

CARDOSO, Daiene. **Deputado flagrado com queijo na cueca permanece no mandato.** Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral/deputado-flagrado-com-queijo-na-cueca-permanece-no-mandato,70002100091>>. Acesso em: 28 Fev. 2018.

CARDOSO, Maurício. **Renúncia não livra sanguessugas que forem reeleitos, diz STF.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2006-ago-21/stf-renuncia-reeleicao-nao-livram-sanguessugas>>. Acesso em: 03 de maio 2018.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. **Curso de regimento interno** / André Corrêa de Sá Carneiro, Luiz Claudio Alves dos Santos, Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. 446 p. – (Série conhecendo o legislativo; n. 7)

CHERCHI, Giovana Silvia. **Renúncia do mandato parlamentar na Câmara dos Deputados por falta de ética ou quebra do decoro** [manuscrito] : Câmara dos Deputados, Produção Acadêmica, 2009. 75 p.

COIMBRA, Valdinei Cordeiro. **Breves reflexões acerca do processo de cassação da Deputada Jaqueline Roriz que foi absolvida no Plenário da Câmara Federal - Coletânea de Jurisprudências sobre Processo de Cassação de Mandato Parlamentar.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 00 0000. Disponível em: <[http://www.conteudojuridico.com.br/?colunas&colunista=2\\_&ver=1037](http://www.conteudojuridico.com.br/?colunas&colunista=2_&ver=1037)>. Acesso em: 23 de maio 2018.

COLON, Leandro. **SANGUESSUGAS: CONSELHO ABSOLVE OITO E CONDENA QUATRO.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1396465-5601,00.html>>. Acesso em: 08 de maio 2018.

CONGRESSO EM FOCO. **STF confirma condenação do deputado Celso Jacob.** Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/stf-confirma-condenacao-do-deputado-celso-jacob/>>. Acesso em: 08 Fev. 2018.

CORTELLA, Mário Sérgio. Educação, convivência e ética [livro eletrônico] : audácia e esperança! / Mário Sérgio Cortella. – São Paulo: Cortez, 2015, 1,1 Mb; PDF

CUSTÓDIO, Francisco de Assis Aquino. **Ética e decoro parlamentar na Câmara dos Deputados** [manuscrito] : um estudo de caso da CPI das Sanguessugas : Câmara dos Deputados, Produção Acadêmica, 2010. 65 p.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **O fantástico caso de Demóstenes.** Disponível em: <[http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2018/03/28/interna\\_politica,746669/editorial-o-fantastico-caso-de-demostenes.shtml](http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2018/03/28/interna_politica,746669/editorial-o-fantastico-caso-de-demostenes.shtml)>. Acesso em :15 de maio 2018.

DIAS, Gabriel Bulhões Nóbrega. **A Função da Pena e sua Importância para o Direito Brasileiro**. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 16 de Maio 2011. Disponível em: <[investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-penal/184935-a-funcao-da-pena-e-sua-importancia-para-o-direito-brasileiro](http://investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-penal/184935-a-funcao-da-pena-e-sua-importancia-para-o-direito-brasileiro)>. Acesso em: 19 Out. 2017.

ÉBOLI, Evandro. **Quase 30% dos deputados envolvidos com sanguessugas desistem de reeleição**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2006/quase-30-dos-deputados-envolvidos-com-sanguessugas-desistem-da-reeleicao-5006189>>. Acesso em : 08 de maio 2018.

FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988** / Manoel Gonçalves Ferreira Filho. – 3ª ed., v. 1, São Paulo: Saraiva, 2000.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Apenas 5 sanguessugas são reeleitos para a Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u84518.shtml>>. Acesso em: 08 de maio 2018.

GALVÃO, José Luiz; GALVÃO, Maria Manuela. **Decisões criminais e o princípio da independência das instâncias**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI227597,81042-Decisoes+criminais+e+o+principio+da+independencia+das+instancias>>. Acesso em: 15 de maio 2018.

GUIMARÃES, Carlos Nunes. **MAQUIAVEL: ÉTICA E POLÍTICA: Uma crítica da crítica**. Revista Politética. São Paulo, v. 3, n. 1, pp. 76-103, 2015.

JUS BRASIL. **Supremo Tribunal Federal STF - MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA: MS 24458 DF**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14810370/medida-cautelar-no-mandado-de-seguranca-ms-24458-df-stf>>. Acesso em: 03 de maio 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional** / Alexandre de Moraes. – 31. ed. rev. e atual. até a EC nº 91, de 18 de fevereiro de 2015 – São Paulo: Atlas, 2015.

MORAES. Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional** - atualizada até a EC nº 67/10 – 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2011. 2.402 p.

NASSIF, Luis. **Celso Jacob, do PMDB, perde direito ao semiaberto**. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/noticia/celso-jacob-do-pmdb-perde-direito-ao-semiaberto>>. Acesso em: 28 Fev. 2018.

O PENSADOR. Mário Sérgio Cortella: **Ética é o conjunto de valores e.....** Disponível em: <<https://www.pensador.com/frase/MTI0ODIxMA/>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

OLIVEIRA, Mariana. **STF muda interpretação e diz que Congresso decide perda de mandato.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/08/stf-muda-interpretacao-e-diz-que-congresso-decide-perda-de-mandato.html>>. Acesso em: 09 de maio 2018.

PEREIRA, Alethea Patrícia Soares Santos. **A atuação do Conselho de Ética nos casos de quebra de decoro parlamentar nas 52ª e 53ª legislaturas** [manuscrito] : Câmara dos Deputados, Produção Acadêmica, 2012. 75 p.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. **CNMP abre PAD para apurar conduta de Demóstenes Torres.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2012-out-24/cnmp-abre-pad-investigar-conduta-demostenes-torres>>. Acesso em: 15 de maio 2018.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. **STF confirma que ex-senador Demóstenes Torres pode disputar eleição.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-abr-17/stf-confirma-ex-senador-demostenes-torres-disputar-eleicao>>. Acesso em: 15 de maio 2018.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. **Supremo mantém decisão que tornou Eduardo Cunha réu da “lava jato”.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jun-02/supremo-mantem-decisao-tornou-eduardo-cunha-reu-lava-jato>> Acesso em: 21 de maio 2018.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. **Toffoli nega retorno de Demóstenes ao Senado, mas afasta inelegibilidade.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mar-27/toffoli-afasta-inelegibilidade-ex-senador-demostenes-torres>> Acesso em: 15 de maio 2018.

RODRIGUES, Larissa. **Pego com queijo na cueca, deputado Celso Jacob vai para a solitária.** Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/politica-br/pego-com-queijo-na-cueca-deputado-celso-jacob-vai-parar-na-solitaria>>. Acesso em: 28 Fev. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **2ª Turma anula PAD aberto contra ex-senador Demóstenes Torres.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=363912>>. Acesso em: 16 de maio 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **2ª Turma invalida interceptações ilegais em ação penal contra Demóstenes Torres.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=328082>>. Acesso em: 16 de maio 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **2ª Turma referenda liminar e afasta inelegibilidade do ex-senador Demóstenes Torres.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=375724>>. Acesso em: 15 de maio 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Informativo nº 298, de 17 a 21 de fevereiro de 2003.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo298.htm>>. Acesso em: 09 de maio 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Extrato de execução da pena – SISTJWEB, processo 0008174-88.2017.8.07.0015. Disponível em: <[http://sistjwebinternet.tjdft.jus.br/sistjinternet/sistj?pesquisarProcesso=ok&tipoPesquisa=EXTRATO\\_EXECUCAO\\_PENA&visaoId=tjdf.sistj.internet.processo.apresentacao.VisaoConsultaInternet&internet=1&visaoAnterior=tjdf.sistj.internet.processo.apresentacao.VisaoConsultaInternet&textoPesquisaVep=CELSO+ALENCAR+RAMOS+JACOB&nomeDaPagina=pesquisa&comando=pesquisarProcesso&skin=&idDoUsuarioDaSessao=&enderecoDoServlet=sistj&controladorId=tjdf.sistj.internet.processo.apresentacao.ControladorConsultaInternet&tokenDePaginacao=1](http://sistjwebinternet.tjdft.jus.br/sistjinternet/sistj?pesquisarProcesso=ok&tipoPesquisa=EXTRATO_EXECUCAO_PENA&visaoId=tjdf.sistj.internet.processo.apresentacao.VisaoConsultaInternet&internet=1&visaoAnterior=tjdf.sistj.internet.processo.apresentacao.VisaoConsultaInternet&textoPesquisaVep=CELSO+ALENCAR+RAMOS+JACOB&nomeDaPagina=pesquisa&comando=pesquisarProcesso&skin=&idDoUsuarioDaSessao=&enderecoDoServlet=sistj&controladorId=tjdf.sistj.internet.processo.apresentacao.ControladorConsultaInternet&tokenDePaginacao=1)>. Acesso em: 08 Mar. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Extrato de execução da pena – SISTJWEB, processo 0008174-88.2017.8.07.0015. Disponível em: <[http://sistjwebinternet.tjdft.jus.br/sistjinternet/sistj?pesquisarProcesso=OK&tipoPesquisa=NUMERO\\_PROCESSO&visaoId=tjdf.sistj.internet.processo.apresentacao.VisaoConsultaInternet&internet=1&visaoAnterior=tjdf.sistj.internet.processo.apresentacao.VisaoConsultaInternet&textoPesquisaVep=20170110336110&nomeDaPagina=pesquisa&comando=pesquisarProcesso&skin=&idDoUsuarioDaSessao=&enderecoDoServlet=sistj&controladorId=tjdf.sistj.internet.processo.apresentacao.ControladorConsultaInternet&tokenDePaginacao=3](http://sistjwebinternet.tjdft.jus.br/sistjinternet/sistj?pesquisarProcesso=OK&tipoPesquisa=NUMERO_PROCESSO&visaoId=tjdf.sistj.internet.processo.apresentacao.VisaoConsultaInternet&internet=1&visaoAnterior=tjdf.sistj.internet.processo.apresentacao.VisaoConsultaInternet&textoPesquisaVep=20170110336110&nomeDaPagina=pesquisa&comando=pesquisarProcesso&skin=&idDoUsuarioDaSessao=&enderecoDoServlet=sistj&controladorId=tjdf.sistj.internet.processo.apresentacao.ControladorConsultaInternet&tokenDePaginacao=3)>. Acesso em: 12 Fev. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Extrato de execução da pena – SISTJWEB, Processo 0010869-15.2017.8.07.0015. Disponível em: <[http://sistjwebinternet.tjdft.jus.br/sistjinternet/sistj?visaoId=tjdf.sistj.internet.processo.apresentacao.VisaoConsultaInternet&textoPesquisaVep=CELSO%20ALENCAR%20RAMOS%20JACOB&comando=pesquisarProcesso&tipoPesquisa=NOME\\_PARTE&numeroDoProcessoDaConsulta=00108691520178070015](http://sistjwebinternet.tjdft.jus.br/sistjinternet/sistj?visaoId=tjdf.sistj.internet.processo.apresentacao.VisaoConsultaInternet&textoPesquisaVep=CELSO%20ALENCAR%20RAMOS%20JACOB&comando=pesquisarProcesso&tipoPesquisa=NOME_PARTE&numeroDoProcessoDaConsulta=00108691520178070015)>. Acesso em: 12 Fev. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Extrato de execução da pena – SISTJWEB, Processo 0016849-40.2017.8.07.0015. Disponível em: <[http://sistjwebinternet.tjdft.jus.br/sistjinternet/sistj?visaoId=tjdf.sistj.internet.processo.apresentacao.VisaoConsultaInternet&textoPesquisaVep=CELSO%20ALENCAR%20RAMOS%20JACOB&comando=pesquisarProcesso&tipoPesquisa=NOME\\_PARTE&numeroDoProcessoDaConsulta=00168494020178070015](http://sistjwebinternet.tjdft.jus.br/sistjinternet/sistj?visaoId=tjdf.sistj.internet.processo.apresentacao.VisaoConsultaInternet&textoPesquisaVep=CELSO%20ALENCAR%20RAMOS%20JACOB&comando=pesquisarProcesso&tipoPesquisa=NOME_PARTE&numeroDoProcessoDaConsulta=00168494020178070015)>. Acesso em: 12 Fev. 2018.

WIKIPÉDIA. **Demóstenes Torres.** Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Dem%C3%B3stenes\\_Torres](https://pt.wikipedia.org/wiki/Dem%C3%B3stenes_Torres)>. Acesso em: 15 de maio 2018.

WROCLAVSKY, Damian. **Coisas da política brasileira: Celso Jacob, preso de noite, deputado de dia.** Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/coisas-da-politica-brasileira-celso-jacob-presos-de-noite-deputado-de-dia>>. Acesso em: 28 Fev. 2018.