



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Flávio Nogueira - PDT/PI

**RECEBI**  
Em 10/10/19 às \_\_\_\_ h \_\_\_\_ min  
FABIANO 8119  
Nome Ponto n°

## CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR

### REPRESENTAÇÃO Nº 8, DE 2019 (Processo nº 07, de 2019)

**Representante:** PARTIDO SOCIAL  
LIBERAL - PSL  
**Representado:** Deputado GLAUBER  
BRAGA  
**Relator:** Deputado FLÁVIO NOGUEIRA

#### I - RELATÓRIO

Trata-se de Processo Disciplinar instaurado, em 18 de setembro de 2019, com base na Representação nº 08/2019, apresentada ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar pelo PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL.

A Representação imputa ao Deputado GLAUBER BRAGA a prática de atos incompatíveis com o decoro parlamentar, previstos no art. 55, §1º, e no art. 2º, da Constituição Federal e no art. 4º, inciso I, no art. 5º, e no art. 9º, §3º do Código de Ética e Decoro Parlamentar. De acordo com a representação, os fatos trazidos aos autos se circunscrevem a seguinte conduta incompatível com o decoro parlamentar: **abusar das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional** (art. 55, §1º, da Constituição Federal e artigo 4º, inciso I, do Código de Ética e Decoro Parlamentar).



Alega o REPRESENTANTE que no “dia 2 de julho de 2019, as Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania; de Direitos Humanos e Minorias; e de Trabalho, de Administração e Serviço Público realizaram audiência pública conjunta para ouvir, após a devida aceitação de convite aprovado pelos colegiados, o Senhor Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro”. Segundo a Representação, durante a realização da audiência pública, o REPRESENTADO “*escolheu fugir do debate, quebrando suas regras e invadindo o domínio da pura violência moral, em face da qual não há respostas racionais, mas a simples escolha entre o silêncio e a contraofensiva*”.

Nesse contexto, o REPRESENTANTE alega que o REPRESENTADO fez uso da palavra para ofender a honra e a dignidade de agente público que estava prestando esclarecimentos aos questionamentos formulados pelos membros do Poder Legislativo. Diante disso, sustenta a tese de quais atos configurariam **abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional**.

Das alegações na Representação nº 8/2019 se extrai o seguinte **resumo das imputações** em desfavor do REPRESENTADO:

- 1) Que o Deputado GLAUBER BRAGA ao receber a palavra para participar do debate, tomou a decisão de não participar do debate, de não formular perguntas ou mesmo tecer comentários, mas sim, decidiu fugir do debate, quebrando suas regras e invadindo o domínio da pura violência moral;
- 2) Que o Deputado GLAUBER BRAGA com a palavra, se dirigindo ao Ministro Sérgio Moro, afirmou: “ *O Senhor vai estar nos livros de História como um juiz que se corrompeu, como um juiz ladrão (...) um juiz ladrão e corrompido que ganhou recompensa pra fazer com que a democracia brasileira fosse atingida (...) é o que o Senhor é, um juiz que se corrompeu e um juiz ladrão*”.
- 3) Que as palavras proferidas pelo Deputado GLAUBER BRAGA caracterizam verdadeiro abuso das prerrogativas



conferidas aos membros do Congresso Nacional, porquanto claramente ultrapassam a linha divisória que separa o debate político da pura e direta violência moral.

O suporte probatório das alegações baseia-se no encaminhamento dos endereços eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que hospedam o inteiro teor das audiências públicas nas quais o Ministro Sérgio Moro compareceu para prestar esclarecimentos.

Instaurado o processo e designada esta Relatoria, vieram-me os autos conclusos para manifestação preliminar, nos termos do inciso II do § 4º do art. 14 do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

É o Relatório

## II - VOTO DO RELATOR

Instaurado procedimento disciplinar no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, impende ao Relator examinar, inicialmente, se a representação atende os requisitos mínimos necessários para o prosseguimento do feito, isto é, se a representação é **apta** e se existe **justa causa**. É o que consta do inciso II do § 4º do art. 14 do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, com a redação que lhe conferiu a Resolução nº 2, de 2011.

### II.I DA DEFESA PRÉVIA

Antes de analisar a aptidão e justa causa da Representação, tendo em vista que o REPRESENTADO fez uso de sua faculdade de manifestação em qualquer fase do procedimento disciplinar, conforme previsão do artigo consoante art. 9º, § 5º, do Código de Ética e Decoro Parlamentar, passa-se a expor a argumentação trazida pelo REPRESENTADO.



Conforme ofício, datado de 12 de setembro de 2019, entregue a Presidência do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, o Deputado GLAUBER BRAGA protocolou documento com a finalidade de apresentar sua **Defesa Prévia**.

Em relação aos fatos imputados, a Defesa Prévia sustenta que a Representação tem por objetivo tipificar a conduta do REPRESENTADO por meio de caracterizações difusas e pouco objetivas. Pontua que uma Representação ao imputar fato ensejador de quebra de decoro parlamentar precisa mostrar inequivocamente a relação/equivalência entre a conduta e a punição sugerida, algo que efetivamente não ocorreu no caso em análise.

Não obstante, ao final do processamento e instrução do feito, o REPRESENTANTE requer a decretação da perda do mandato do REPRESENTADO. Ou seja, é possível perceber que tal Representação tem por objetivo apenas de causar prejuízo ao parlamentar REPRESENTADO. Afinal, não há subsunção do fato à norma no caso concreto.

Alega ainda que no caso concreto há a incidência do instituto da imunidade parlamentar.

Sobre o referido instituto, a Defesa Prévia afirma que “a *Constituição Federal de 1988, no caput do seu artigo 53, consagrou a imunidade material dos parlamentares, afastando qualquer tipo de responsabilidade civil, penal ou administrativa/disciplinar que decorra de seus votos, palavras ou opiniões no exercício de seu mandato. Em suma, a imunidade parlamentar garante que o Deputado representado não sofra nenhum tipo de sanção disciplinar ou de responsabilidade política, não podendo ser punido por seus posicionamentos, visto que o parlamentar está coberto pelo princípio da liberdade da fala*”.

Em resumo, o instituto da imunidade parlamentar “*advém da necessidade de assegurar ao parlamentar a mais ampla liberdade, autonomia e independência no exercício de suas funções, notadamente em seus discursos e opiniões, sendo o uso da palavra pressuposto da democracia*”.



Nesse contexto, a Defesa Prévia salienta que “as palavras prolatadas pelo REPRESENTADO foram proferidas *in officio* (no exercício do mandato)”, havendo, portanto, a incidência da imunidade parlamentar.

Disso, conclui-se que “se a Constituição confere ao parlamentar a liberdade de expor sua opinião, sem o receio de ser tolhido e punido por isso, não será o partido político representante que o fará, de forma inadequada e descabida”.

## II. II DA IMUNIDADE PARLAMENTAR

Tendo em vista a alegação preliminar de que o uso da palavra pelo REPRESENTADO estaria abarcado pela imunidade parlamentar material, não sendo passível, portanto, de análise por parte desse colegiado, necessário se faz, tecer breves considerações em relação ao instituto da imunidade parlamentar.

A imunidade material ou inviolabilidade prevista no artigo 53 da Constituição Federal, com redação da EC nº 35/2001, exclui a responsabilidade civil e penal dos congressistas, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

Nesse sentido, a ilustre jurista Rosah Russomano afirma que:

(...) o congressista usufrui de uma proteção ampla, integral, ininterrupta, sempre que atua no exercício do mandato. Sua palavra é livre, desconhece peias e limitações. Vota pelo modo que lhe parece mais digno e que melhor se coaduna com os reclamos de sua consciência. Emite opiniões desafogadamente, sem que o atormente o receio de haver incidido em algum crime de calúnia, de injúria ou de difamação.<sup>1</sup>

A literalidade do artigo 53 parece apontar que somente estaria abarcada a exclusão da responsabilidade civil e penal dos congressistas, não abrangendo a esfera administrativa. Entretanto, a imunidade não é uma

---

<sup>1</sup> RUSSOMANO, Rosah. O Poder legislativo na república, pg 140-141



Simple disposição normativa que exclui a responsabilidade dos parlamentares, trata-se de uma norma constitucional que exclui o próprio enquadramento típico das condutas por ela abrangida.<sup>2</sup> Conclui-se, à vista disso, que a interpretação dos preceitos que regulam a imunidade material deve ser feita de modo que garanta o amplo e efetivo exercício das funções inerentes aos membros do Poder Legislativo.

Todavia, assim como ocorre com os direitos fundamentais, a imunidade material não pode ser considerada como prerrogativa absoluta, que não admite sua restrição. Da mesma maneira que qualquer direito fundamental previsto na Constituição Federal, a inviolabilidade parlamentar deve ser limitada quando entra em colisão com outros princípios igualmente assegurados pela ordem constitucional.<sup>3</sup> Robert Alexy esclarece que quando há colisões entre princípios a solução a ser adotada deve passar pela ponderação do peso de cada um deles no caso concreto para que seja possível o estabelecimento de uma “*relação de precedência condicionada*”, com base nas circunstâncias do fato<sup>4</sup>.

Ainda, interessante é analisar duas previsões legais do direito comparado que fundamentam a teoria jurídica da liberdade de palavras dos parlamentares. A primeira delas é a previsão constante na Declaração de Direitos 1689 de “que os discursos pronunciados nos debates do Parlamento **não devem ser examinados senão por ele mesmo**, e não em outro Tribunal ou sítio algum”. No mesmo sentido, a Constituição dos Estados Unidos da América, em seu artigo I, Seção 6, também prevê que os Senadores e Representantes, **fora do recinto das Câmaras**, não terão a obrigação de responder questionamentos sobre seus discursos e debates.

Resta claro que o instituto da imunidade material tem como objetivo proteger os integrantes do Poder Legislativo contra interferência, influência ou pressão dos demais poderes. Não havendo óbices para que o

---

<sup>2</sup> BRASIL. Inquérito nº 2725/SP, de 25 de junho de 2008. Relator: Ministro Carlos Britto. Diário da Justiça, Brasília, 26<sup>set.</sup> 2008.

<sup>3</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. Coimbra: Almedina, 1983.

<sup>4</sup> ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Tradução de Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales, 2002.



próprio parlamento analise a conduta de seus integrantes a fim de resguardar à dignidade e honra do Poder Legislativo, como instituição política, quando seus membros utilizem de forma abusiva suas prerrogativas constitucionalmente asseguradas.

Conclui-se, portanto, que é prerrogativa deste colegiado ponderar, no caso concreto, considerando a “*relação de precedência condicionada*” se a utilização abusiva da imunidade material justifica o seu afastamento, procedendo com a responsabilização administrativa do parlamentar. Lembrando que, conforme já decidido por este colegiado, **“a intervenção punitiva deste Conselho deve ser exercida com parcimônia, sob o risco de prejudicar o funcionamento das instituições democráticas, criando-se uma situação de temor do uso da palavra, justamente no Parlamento que é a última trincheira do direito à liberdade de expressão.”**<sup>5</sup>

”

### II.III DA APTIDÃO E DA JUSTA CAUSA

A definição do que se deve considerar como Representação *apta* encontra-se no art. 1º, §1º, incisos I, II e III do Ato da Mesa nº 37, de 31 de março de 2009, que “*regulamenta os procedimentos a serem observados na apreciação de representações relacionadas ao decoro parlamentar e de processos relacionados às hipóteses de perda de mandato nos incisos IV e V do art. 55 da Constituição Federal*”. A norma, embora se destine ao Corregedor, aplica-se, *mutatis mutandis*, ao caso em exame.

Consoante inteligência do referido preceito, a Representação será considerada *apta* quando há: a) **tipicidade**, se o fato narrado constituiu, evidentemente, falta de decoro parlamentar; b) **legitimidade passiva**, se a quem se imputa o fato é detentor de mandato de deputado federal; e, c) **existência de indícios suficientes**, se há um conjunto probatório mínimo do fato indecoroso e sua flagrante correlação com o REPRESENTADO.

<sup>5</sup> Trecho do voto do Relator da Representação nº 5/2015, Deputado Nelson Marchezan Junior.



Diante disso, é função desse Parecer Preliminar somente verificar se foram atendidos os requisitos necessários ao prosseguimento do feito, de modo a justificar, independentemente de juízo valorativo acerca do conjunto probatório inicial, o prosseguimento do Processo Disciplinar perante esta Comissão de Ética e Decoro Parlamentar. Caso contrário, deve-se concluir pelo arquivamento inicial da Representação.

Passa-se, portanto, para a análise dos requisitos de aptidão da Representação.

**Primeiro, no tocante ao pressuposto da legitimidade passiva**, não há incerteza quanto ao seu atendimento, uma vez que se constata que o REPRESENTADO é Deputado Federal (PSOL/RJ) eleito para a 56ª legislatura.

**Segundo, quanto à tipicidade**, de modo algum os fatos que embasam a Representação constituem atos incompatíveis com o decoro parlamentar enquadráveis no art. 55, §1º, da Constituição Federal e o no art. 4º, inciso I, do Código de Ética e Decoro Parlamentar (**abusar das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional**).

Embora a autoria e a materialidade dos fatos relatados na Representação estejam devidamente demonstradas, elas são **inequivocamente atípicas**. Isto é, os fatos descritos na inicial **não configuram afronta ao decoro parlamentar**, tratando-se apenas da natural projeção do exercício de suas atividades parlamentares.

Cumpre asseverar que o conceito de decoro parlamentar está relacionado à garantia da dignidade e prestígio institucional do Poder Legislativo. Desse modo, a quebra do decoro deve configurar uma ofensa objetiva à moralidade institucional do Parlamento.<sup>6</sup>

Cabe lembrar novamente que a imunidade parlamentar não possui caráter absoluto. O Supremo Tribunal Federal, intérprete final da Carta Magna, já asseverou que, muito embora a imunidade cível e penal do

---

<sup>6</sup> SOARES Alexandre. Processo de cassação do mandato parlamentar por quebra de decoro. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 60-61.



parlamentar tenha por objetivo viabilizar o pleno exercício do mandato, “o excesso de linguagem pode configurar, em tese, quebra de decoro, a ensejar o controle político”<sup>7</sup>.

No entanto, a Corte Suprema também exarou entendimento no sentido de que, conquanto ofensas pessoais não estejam irrestritamente acobertadas pela imunidade, certo é que as manifestações dos parlamentares encerram um modelo de expressão muitas vezes despido de formalidades. Assim, comentários ácidos e até mesmo jocosos acerca de fatos sob debate público, apesar de lamentáveis, não configuram conduta passível de punição desde que configurado o nexo de causalidade entre as declarações exaradas e o exercício do mandato. Confira-se:

**“EMENTA AGRAVO REGIMENTAL. QUEIXA-CRIME. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. DEPUTADO FEDERAL. CRIME CONTRA A HONRA. NEXO DE IMPLICAÇÃO ENTRE AS DECLARAÇÕES E O EXERCÍCIO DO MANDATO. IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL. ALCANCE. ART. 53, CAPUT, DA CF. 1. A inviolabilidade material, no que diz com o agir do parlamentar fora da Casa Legislativa, exige a existência de nexo de implicação entre as declarações delineadoras dos crimes contra a honra a ele imputados e o exercício do mandato. Estabelecido esse nexo, a imunidade protege o parlamentar “por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos” (art. 53, caput, da CF), e não se restringe às declarações dirigidas apenas a outros Congressistas ou atores políticos ostensivos, mas a quaisquer pessoas. 2. A verbalização da representação parlamentar não contempla ofensas pessoais, via achincalhamentos ou licenciosidade da fala. Placita, contudo, modelo de expressão não protocolar, ou mesmo desabrido, em**

---

<sup>7</sup> Pet 5647, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 22/09/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 25-11-2015 PUBLIC 26-11-2015.



**manifestações muitas vezes ácidas, jocosas, mordazes, ou até impiedosas, em que o vernáculo contundente, ainda que acaso deplorável no patamar de respeito mútuo a que se aspira em uma sociedade civilizada, embala a exposição do ponto de vista do orador.** 3. Imunidade parlamentar material reconhecida na espécie, proferida as manifestações em entrevistas do Deputado Federal a rádios no âmbito de atuação marcadamente parlamentar, em temas de oposição política e de fiscalização do patrimônio público, conducentes à atipicidade de conduta. 4. Agravo regimental conhecido e não provido”.

(Pet 5714 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 28/11/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-287 DIVULG 12-12-2017 PUBLIC 13-12-2017) (grifou-se)

“Queixa-crime. Ação Penal Privada. Competência originária. **Crimes contra a honra. Calúnia. Injúria. Difamação.** 2. **Justa causa.** Prova das declarações. Inexistência de gravação das entrevistas e de ata notarial quanto a ofensas por redes sociais. As declarações ofensivas à honra podem ser provadas por qualquer meio, sendo desnecessária a vinda aos autos de gravação original ou de ata notarial. A petição inicial é instruída com a transcrição das entrevistas e com o registro das declarações alegadamente veiculadas por redes sociais. A documentação produzida é suficiente para, na fase processual atual, demonstrar a existência do fato. 3. Art. 53 da Constituição Federal. Imunidade parlamentar. Ofensas em entrevistas a meios de comunicação de massa e em postagens na rede social “WhatsApp”. **O “manto protetor” da imunidade alcança quaisquer meios que venham a ser empregados para**

**propagar palavras e opiniões dos parlamentares. Precedentes. Possível aplicação da imunidade a manifestações em meios de comunicação social e em redes sociais. 4. Imunidade parlamentar. A vinculação da declaração com o desempenho do mandato deve ser aferida com base no alcance das atribuições dos parlamentares. As 'funções parlamentares abrangem, além da elaboração de leis, a fiscalização dos outros Poderes e, de modo ainda mais amplo, o debate de ideias, fundamental para o desenvolvimento da democracia' (...) 7. Absolvição, por atipicidade da conduta. ”**

(AO 2002, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 02/02/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 25-02-2016 PUBLIC 26-02-2016) (grifou-se)

Desse modo, o membro do Congresso Nacional *“possui a garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material, sempre invocável, por mais graves que sejam as ofensas que alegadamente tenha proferido, quando conexas a um determinado contexto político e indissociáveis do desempenho do mandato legislativo”*.

No caso em análise, observa-se que a manifestação do REPRESENTADO foi realizada em audiência pública dentro do recinto da Câmara dos Deputados, logo, a imunidade material, inequivocamente, se projeta a sua fala.

Em relação ao nexo causal entre a conduta imputada ao REPRESENTADO e o exercício das funções inerentes ao mandato, registre-se que as declarações do REPRESENTADO foram externadas em um momento de intensa mobilização política e social em torno de possíveis desvios cometidos por agentes públicos integrantes da “Operação Lava-Jato”. Nesse contexto, o posicionamento do REPRESENTADO sobre os fatos e as pessoas envolvidas não se mostrou, de forma alguma, dissociado de sua atuação parlamentar - ao contrário, retratou sua opinião sobre o tema perante seus

eleitores. Resta, portanto, devidamente demonstrado o liame entre a atuação do REPRESENTADO e o desempenho do mandato legislativo.

Feitas essas considerações, conclui-se que o REPRESENTADO não extrapolou as prerrogativas inerentes ao mandato, na medida em que apenas explicitou, embora de forma que pessoalmente julgo equivocada, sua opinião política sobre eventos que suscitam intensos debate e comoção nacionais.

Desse modo, ainda que não se concorde com as ideias e opiniões externadas pelo REPRESENTADO, sua manifestação não configurou situação suscetível de macular a honra e a moralidade institucional dessa Casa Legislativa, tampouco afetou a dignidade da representação popular que lhe foi outorgada.

Logo, a aplicação da penalidade de perda do mandato do REPRESENTADO, em razão dos fatos ora analisados, implicaria restrição indevida à liberdade de expressão conferida aos Deputados Federais para a garantia do regular desempenho de suas funções.

Por fim, verifica-se que este Conselho de Ética vem se manifestando no sentido do arquivamento das demais representações que tratam de casos semelhantes, o que nos leva a adotar, em razão do princípio da isonomia, o mesmo posicionamento na presente hipótese.

Conclui-se, portanto, **que nem mesmo em tese os fatos imputados ao parlamentar constituem falta de decoro parlamentar, mas sim o exercício regular do mandato parlamentar.**

Terceiro, **no que diz respeito à existência de indícios suficientes,** haja vista que os fatos imputados ao REPRESENTADO sequer configuram falta de decoro parlamentar, não há que se falar em sua existência.

No tocante a **justa causa,** tendo em vista a **atipicidade dos fatos imputados, a justa causa resta descaracterizada.**

Diante disso, **não resta outra conclusão, senão a de que a Representação deve ser arquivada por falta de tipicidade da conduta e de justa causa.**

### II.III CONCLUSÃO

Diante dessa análise preliminar, na esteira dos precedentes deste Conselho, não se deve admitir o prosseguimento deste processo disciplinar, por evidente falta dos requisitos mínimos de admissibilidade.

Dessa forma, conclui-se pela **INAPTIDÃO** e pela **FALTA DE JUSTA CAUSA** da Representação, devendo, pois, ser arquivada a Representação nº 08/2019, nos termos dos incisos II e III do §4º do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Sala das Sessões, em 10 de outubro de 2019.



Deputado FLÁVIO NOGUEIRA

Relator

2019-19523