



CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR

REPRESENTAÇÃO Nº 28, DE 2018 (Processo nº 26, de 2018)

Representante: Partido Socialista Brasileiro

Representado: Deputado LAERTE BESSA

Relator: Deputado HILDO ROCHA

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo disciplinar instaurado em 04 de julho de 2018 com base na Representação nº 28, de 2018, apresentada ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB. A representação imputa ao Deputado LAERTE BESSA a prática de atos incompatíveis com o decoro parlamentar, com fundamento no art. 55, II e § 1º e da Constituição Federal, art. 240, inciso II, e art. 244, da Resolução nº 17, de 1989, que aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 4º, inciso I, da Resolução nº 25, de 2001, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

De acordo com a representação, os fatos trazidos aos autos 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) por suposta prática lesiva à honra, à imagem, à integridade física e ameaça ao Sr. Edvaldo Dias da Silva.

O suporte probatório dessa alegação se baseia em notícias de periódicos e em cópia do Boletim de Ocorrência nº 0620/2018 – Polícia do Senado.





Das alegações na Representação nº 28/2018 se extrai o seguinte **resumo das imputações** em desfavor do Representado:

1) No dia 23/5/2018, o Deputado Laerte Bessa, na Comissão Mista do Congresso Nacional, em que se discutiam as destinações dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, mediante a análise da Medida Provisória nº 821, agrediu fisicamente e ameaçou o Subsecretário de Articulação Federal e assessor do Governador do Distrito Federal, Edvaldo Dias da Silva.

2) O Deputado Laerte Bessa proferiu palavras de baixo calão e rasgou o relatório preparado pelo GDF sobre a divisão dos recursos para a Saúde, Segurança e Educação.

3) Em virtude da agressão física, o Sr. Edvaldo registrou a ocorrência na Polícia Legislativa do Senado – Boletim de Ocorrência nº 0620/2018.

4) A agressão e os xingamentos foram feitos dentro do Plenário 13 da Ala Senador Alexandre Costa do Senado Federal na presença dos Parlamentares, visitantes, servidores.

Nesse contexto, aduz o Representante que a suposta conduta do representado desrespeita a Constituição da República, o Código de Ética e Decoro Parlamentar e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, além de configurar, em tese, crime definido no Código Penal, tudo a ensejar em quebra de decoro parlamentar.

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

Inicialmente cabe destacar que o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, respeitando os mandamentos constitucionais, estabelece os princípios éticos e as regras básicas de condutas que devem conformar o exercício do mandato parlamentar de Deputado Federal. A esse conjunto de princípios éticos e regras básicas de conduta dá-se o nome de Decoro Parlamentar.

Quando se fala em “decoro parlamentar”, está-se referindo aos atributos que dizem respeito à *dignidade e honra do Poder Legislativo, como instituição política*, remetendo a valores que devem balizar a atuação dos membros do Parlamento na condução de suas funções públicas. Ou seja, o Decoro Parlamentar significa a utilização adequada das prerrogativas parlamentares.

Em vista disso, o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados estabelece os princípios éticos e regras básicas de decoro que devem orientar a conduta dos que sejam titulares ou que estejam no exercício do mandato de Deputado Federal.¹ Dessa forma, compete ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar atuar de modo a combater e punir adequadamente qualquer ato que macule a imagem do Poder Legislativo perante a sociedade.

Instaurado procedimento disciplinar no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, cabe 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.

¹ Artigo 1º do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.





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 art. 9º, §5º, do Código de Ética e Decoro Parlamentar, passa-se a expor a argumentação trazida pelo Representado.

Suscita o Representado o incidente de *ilegitimidade ativa ad causam* do Representante para a defesa do ofendido pela agressão física.

Alega o Representado que

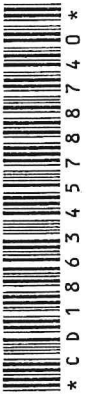
... as condutas referidas na representação de lesão corporal e ameaça são delitos cuja persecução penal são de iniciativa pública condicionadas à representação, e, a injúria prevista no art. 140 também do Código Penal é ação privada.

Diante disso, como não se verifica nos autos nenhuma outorga de procuração do Sr. Edvaldo para que o Representante possa no Conselho de Ética ou em outros fóruns, proceder a defesa do assessor do Governador, deve, em sede de preliminar, ser rejeitada a presente representação.

No tocante as palavras proferidas na Comissão Mista do Congresso Nacional durante a análise de Medida Provisória nº 821, o Representado alega estar acobertado pela imunidade parlamentar material, tendo, inclusive indicado uma série de precedentes deste Conselho pelo arquivamento de declarações proferidas no exercício do mandato parlamentar.

II.II Da ilegitimidade *ativa ad causam* do Representante

Destaca-se que a natureza jurídica dos processos do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar é político-administrativo, diferindo, portanto, das ações penais e civis. Inclusive, ressalvados os casos de decisão condenatória transitada em julgado que fazem coisa julgada relativamente à culpa do agente, e tornam verdadeiros os fatos alegados pela acusação, não há quaisquer implicações de uma decisão, seja absolutória, seja condenatória na esfera





penal ou civil nas decisões do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, sendo esse o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Sem contradição, o parlamentar poderá ser absolvido no juízo criminal e ter seu mandato extinto por falta de decoro, decretada pela Câmara. Os pressupostos de uma e outra decisão são diferentes. [...]. Desse modo, o parlamentar pode ser condenado sob o ponto de vista disciplinar e absolvido no juízo criminal, e a recíproca é verdadeira, tanto assim, que, por não ter relação com o exercício do mandato, pode não sofrer a perda do mandato. Em outras palavras, se o parlamentar cometer um crime a Câmara não o processará por isso; é atribuição do Poder Judiciário fazê-lo; mas se o fato implicar em descompostura parlamentar, falta de decoro, a Câmara poderá aplicar-lhe a sanção disciplinar da perda do mandato, seguindo-se o processo criminal na esfera própria, que poderá estar instaurado ou vier a instalar-se.²

Dessa forma, cada esfera possuiu suas próprias condições de ação, devendo cada procedimento respeitar os limites legais aos quais está inserido, lembrando que mais importante é seu condicionamento pela realidade social do que especificidades técnico-legais, não podendo se admitir manobras legais para desvirtuar sua função político-ideológica pela qual foi idealizada. Nesse sentido, interessante é a lição do ilustre jurista José de Albuquerque Rocha que afirmar que:

As condições da ação não são conceitos universais e necessários, como faz crer a doutrina. Em outros termos, essas condições não têm uma existência eterna e imutável, ou seja, elas dependem de cada ordenamento jurídico e são condicionadas pelas realidades sociais. Portanto, são conceitos históricos, isto é, mutáveis no tempo e no espaço, e dotados de uma clara função político-ideológica na sociedade.³

Diante disso, não se pode tentar aplicar conceitos jurídicos de outros ramos do direito para tentar condicionar uma decisão que deve ser predominantemente político-administrativa. Isso é, cabe ao colegiado do Conselho, observando os princípios constitucionais, legais e regimentais, realizar juízo valorativo sob os requisitos de admissibilidade, não devendo ficar amarrado a especificidades de outras áreas do Direito.

² Supremo Tribunal Federal, MS n. 21.443 Rel. Min Octávio Gallotti. RDA v.189, p.272, 1991.)

³ ROCHA, Teoria geral do processo, 1999, p.207.





Dessa forma, me posiciono pelo não reconhecimento do incidente de ilegitimidade *ativa ad causam* do Representante em relação aos supostos fatos circunscritos a eventuais crimes condicionados à representação ou de natureza privada, tendo em vista que a única restrição ao poder de representar atos atentatórios ao decoro imposto aos partidos políticos pelo Código de Ética e Decoro Parlamentar é que tenham representação no Congresso Nacional, nos termos do §2º do art. 55 da Constituição Federal.

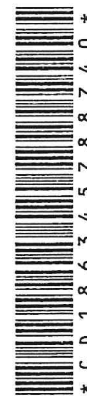
Passa-se, então, a analisar a aptidão da representação.

II.1 Da aptidão

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.

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 (PR/DF) eleito para a 55ª legislatura.

Segundo, quanto à tipicidade, a representação pretende enquadrar diferentes condutas (prática lesiva à honra, à imagem, à integridade física e ameaça) no tipo referente ao **abuso 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).

Desse modo, analisar-se-ão as práticas lesivas à honra, à imagem e a ameaça em conjunto, a prática lesiva à integridade física separadamente.

Em relação às práticas lesivas à honra, à imagem e a ameaça, preliminarmente, cabe destacar que a imunidade material ou inviolabilidade (*freedom of speech*), 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 usufruiu 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 da calúnia, de injúria ou de difamação.⁴

A literalidade do artigo 53 da Constituição Federal aponta que somente estariam abarcadas a exclusão da responsabilidade civil e penal dos



⁴ RUSSOMANO, Rosah. O Poder legislativo na república, pg. 140-141.



congressistas, não abrangendo a esfera administrativa. Entretanto, a imunidade não é uma simples 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.⁵ Conclui-se, em 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.

Como corolário, considerando haver nexos de causalidade entre tais práticas e o pleno exercício parlamentar, considero prejudicada a tipificação em relação aos supostos atos atentatórios à honra, à imagem e as supostas ameaças proferidas em decorrência de posicionamento político do Representado.

No tocante ao suposto ato lesivo a integridade física, imperioso se faz destacar que o inciso III, do art. 5º do Código de Decoro Parlamentar, somente atribui competência ao Conselho de Ética examinar as ofensas físicas ocorridas nas dependências da Câmara dos Deputados. Ou seja, embora o suposto ato seja extremamente reprovável, tais fatos devem ser discutidos no Poder Judiciário, ficando o Parlamento restringido a somente discutir eventuais efeitos da eventual condenação transitada em julgado, conforme preceitua o inciso VI, do art. 54 da Constituição Federal.

Conclui-se, portanto, que a tipicidade em relação ao suposto ato lesivo a integridade física, por não ter ocorrido nas dependências da Câmara dos Deputados, resta também prejudicada. Como consequência, há carência de justa causa para o prosseguimento do feito.

II. III Conclusão

Diante dessa análise, na esteira dos precedentes deste Conselho, conclui-se pela **INAPTIDÃO** e pela **FALTA DE JUSTA CAUSA** da


⁵ BRASIL. Inquérito nº 2725/SP, de 25 de junho de 2008. Relator: Ministro Carlos Brito. Diário da Justiça, Brasília, 26/09/2008.





Representação, devendo, pois, **ser arquivada** a Representação nº 28/2018, nos termos dos incisos II e III do §4º do art. 14 do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Sala da Comissão, em 03 de setembro de 2018.


Deputado **HILDO ROCHA**
Relator

2018-7578

