



**CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR**  
**REPRESENTAÇÃO Nº 7, DE 2016.**

*Representação do Partido Verde-PV, subscrita por seu Presidente Nacional, José Luiz de França Penna, em desfavor do Deputado Jair Bolsonaro, por imputação da prática de atos incompatíveis com o decoro parlamentar.*

**Relator:** Deputado Odorico Monteiro.

**PARECER PRELIMINAR VENCEDOR  
(Do Dep. Marcos Rogério)**

**I - RELATÓRIO**



Encontra-se no âmbito deste Conselho De Ética e Decoro Parlamentar a Representação nº 7, de 2016, apresentada pelo Partido Verde (PV) em desfavor do Deputado Jair Bolsonaro com a imputação da prática de atos incompatíveis com o decoro parlamentar.

A aludida Representação visa a perda de mandato do precitado parlamentar, que é Deputado Federal pelo Partido Social Cristão (PSC-RJ), com base no art. 55, inciso II e §§ 1º e 2º da Constituição Federal, e do art. 4º, inciso I, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

A peça inicial relata evento ocorrido no Plenário da Câmara dos Deputados no dia 17 de abril do corrente ano, na sessão de votação do processo de *impeachment* contra a então Presidente da República Dilma Rousseff. Na ocasião, o Deputado Jair Bolsonaro, ao anunciar o seu voto a favor da admissibilidade do impeachment, disse que o fazia “pela memória do Coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra”.



A Representação foi encaminhada a este Conselho no dia 11 de maio de 2016. Após sorteio, o Deputado Odorico Monteiro foi designado como Relator.

É o breve Relatório.

## **II - VOTO**

A Representação nº 7, de 2016, visa a perda de mandato do Deputado Jair Bolsonaro por suposto abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional, em razão de declaração feita pelo parlamentar.

Vejamos a transcrição do pronunciamento do Representado na aludida sessão do Plenário:

“Nesse dia de glória para o povo brasileiro, tem um nome que entrará para a história nessa data, pela forma como conduziu os trabalhos nessa Casa. Parabéns presidente Eduardo Cunha. Perderam em 64, perderam agora em



2016. Pela família e pela inocência das crianças em sala de aula, que o PT nunca teve. Contra o comunismo. Pela nossa liberdade. Contra o Foro de São Paulo. **Pela memória do Coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, o pavor de Dilma Rousseff.** Pelo Exército de Caxias, pelas nossas Forças Armadas. Por um Brasil acima de tudo, e por Deus acima de todos, o meu voto é sim. ”

(grifo nosso)

Percebe-se que o Representado, ao proferir o seu voto, o fez com arrimo em suas preferências e convicções políticas. É de conhecimento geral que o Deputado Jair Bolsonaro, que é militar da reserva, possui posições políticas nacionalistas e conservadoras. Ele também é nacionalmente conhecido por suas críticas ao comunismo e à esquerda.

O partido Representante, por sua vez, entende que a referência ao coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra “constitui-se em verdadeira apologia ao crime de tortura”, sendo incompatível com o decoro parlamentar.



Logo, a discussão no âmbito da presente Representação se dá, basicamente, em torno dos limites da imunidade parlamentar material, que garante aos Congressistas grande liberdade na prolação de palavras e votos, e está positivada no art. 53 da Constituição Federal de 1988, *verbis*:

“Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”.

Em síntese, a imunidade material implica subtração da responsabilidade penal, civil, disciplinar ou política do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos. Como parte do chamado “estatuto dos congressistas”, essa imunidade é um instituto que assegura que o Poder Legislativo, como um todo, e os seus membros, individualmente, possam atuar com ampla independência e liberdade no exercício de suas funções constitucionais.

Quanto à extensão da imunidade material, Alexandre de Moraes leciona que ela “só protege o congressista nos atos, palavras, opiniões e votos proferidos no exercício do ofício congressional,



sendo passíveis dessa tutela jurídico-constitucional apenas os comportamentos parlamentares cuja prática possa ser imputável ao exercício do mandato legislativo”. (MORAES, Constituição do Brasil Interpretada. P. 1016).

No mesmo sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem enfatizado que a proteção da garantia da imunidade em sentido material somente alcança o parlamentar nas hipóteses em que as palavras e opiniões tenham sido por ele expedidas no exercício do mandato ou em razão deste.

Em recente julgado, o Ministro de Celso de Mello salientou que “É importante acentuar que os lindes em que se contém a incidência do instituto da imunidade parlamentar material **devem ser interpretados em consonância com a exigência de preservação da independência do congressista no exercício do mandato parlamentar**”. (grifo nosso)

O que está em jogo, portanto, não é a concordância ou não com a referência feita pelo Representante ao coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra. O cerne, na verdade, está na abrangência da cláusula constitucional de imunidade parlamentar material. E, nesse



ponto, não há outra opção senão militar em defesa do caráter absoluto da imunidade material quando as circunstâncias das manifestações parlamentares tem a ver com o exercício do mandato, especialmente quando proferidas no recinto do Parlamento.

Nesse sentido nos brindou o Ministro Luiz Fux, no voto proferido no AgR RE n. 576.074-RJ, j. 26.04.2011, Primeira Turma, DJe n. 98 de 25.05.2011:

“Com efeito, o âmbito de abrangência da cláusula constitucional de imunidade parlamentar material, prevista no art. 53 da Constituição, tem sido construído por esta Corte à luz de dois parâmetros de aplicação. **Quando em causa atos praticados no recinto do Parlamento, a referida imunidade assume contornos absolutos, de modo que a manifestação assim proferida não é capaz de dar lugar a qualquer tipo de responsabilidade civil ou penal**, cabendo à própria Casa Legislativa promover a apuração, interna corporis, de eventual ato incompatível



com o decoro parlamentar. De outro lado, quando manifestada a opinião em local distinto, o reconhecimento da imunidade se submete a uma condicionante, qual seja: a presença de um nexo de causalidade entre o ato e o exercício da função parlamentar”.

(grifo nosso)

Reafirmando essa posição da Corte Suprema, valioso também trazer à baila decisão monocrática proferida pelo Min. Celso de Mello, na condição de Relator do AI 818693, julgado em 01/08/2011, de cuja ementa se extrai: “**Essa prerrogativa política-jurídica - que protege o parlamentar em tema de responsabilidade penal - incide, de maneira ampla, nos casos em que as declarações contumeliosas tenham sido proferidas no recinto da Casa legislativa, notadamente da tribuna parlamentar, hipótese em que será absoluta a inviolabilidade constitucional**”. (grifo nosso)

É preciso consignar que embora o parlamentar possua prerrogativas entre as quais a imunidade de fala, opiniões e votos, a própria Constituição faz uma ressalva a essa imunidade material ao



dizer que “é incompatível com o decoro parlamentar (...) o abuso das prerrogativas” (55, §1º CF). O que a Constituição está dizendo aqui é que ele pode perder seu mandato ou, a luz do Código de Ética sofrer outra sanção se abusar de sua imunidade. Ou seja, a imunidade deve ser usada com parcimônia. É preciso saber identificar a relação entre a conduta e o exercício parlamentar.

O afastamento da imunidade cabe apenas "quando claramente ausente vínculo entre o conteúdo do ato praticado e a função pública parlamentar exercida". Precedente: Inq 3.677, Red. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 27.3.2014: *Ofensas proferidas por senador contra outro senador. Nexo com o mandato suficientemente verificado. Fiscalização da coisa pública. Críticas a antagonista político. Inviolabilidade. Absolvição por atipicidade da conduta.*

A imunidade material prevista no art. 53, caput da Constituição não é absoluta, pois somente se verifica nos casos em que a conduta possa ter alguma relação com o exercício do mandato parlamentar. Inq 2.134, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 23-3-2006, P, DJ de 2-2-2007.



Ao aprovar reprimenda a quem, revestido do mandato e no exercício deste usa a tribuna para proferir discurso, opinião ou voto, é medida atentatória a função típica do parlamento. Quem decide o que é fala ofensiva, incompatível com o decoro ou apologia ao crime? Haverá um censurador geral na Casa do Povo?

Quando se ressalta Brilhante Ustra é ato atentatório a dignidade do parlamento, mas quando se ressalta líderes torturadores mundo a fora, como Nicolas Maduro, não é?

O que se dizer também das opiniões diametralmente opostas que convivem no Parlamento acerca dos regimes ditoriais (tais como, Cuba e Irã), dos conflitos palestinos, dos grupos de guerrilha e resistência armada que existem mundo afora?

Daqui a pouco, criando tal precedente, quando alguém falar esse ou aquele vulto político (a favor ou contra) poderá ser objeto de representação, a depender de quem se julga ofendido. Não me parece razoável.

No episódio brasileiro que dá fundo à opinião do representado, temos claramente dois lados da História que se



colidem, havendo acerca deles opiniões diferentes inclusive nos ambientes jurídico, legislativo e administrativo.

Mais uma vez não me parece razoável censurar a expressão de opinião acerca de quaisquer deles. Muito menos de um parlamentar, no pleno e específico exercício de seu mandato – no uso da palavra nesta Casa - protegido pela imunidade material absoluta.

A despeito de se considerar ofensivo, inapropriado ou desrespeitoso o comportamento do representado, o que se cuida ver aqui é que não se reveste das típicas características das condutas de quebra do decoro parlamentar na forma da cláusula constitucional que o rege e nas claras interpretações a ela dadas pelo universo jurídico brasileiro.

Admitir a Representação por quebra de decoro com fulcro em manifestações feitas em Plenário e em conexão com a atividade parlamentar significaria, acima de tudo, relativizar a imunidade material.



Isso, sem dúvida, colocaria em xeque não apenas a independência do Parlamento e de seus membros, mas também a própria representatividade do povo.

Ora, a Constituição Federal, ao definir o rol de prerrogativas em favor dos parlamentares, o fez não em razão de um suposto prêmio especial às pessoas que pudessem alcançar esses cargos, mas para assegurar a plenitude e total independência de seus titulares no honroso exercício da representação popular.

Na espécie, as declarações do Representado apontadas pelo Partido Verde como abusivas foram feitas em Plenário, no momento em que declarou seu voto favorável à admissibilidade do processo de impeachment da então Presidente Dilma Rousseff. Resta, evidente, então o nexo de causalidade entre o ato e o exercício da função parlamentar.

Forçoso, portanto, se concluir que a representação não merece prosperar, visto que não há que se falar em abuso das prerrogativas constitucionais quando as declarações dos congressistas têm ligação com o exercício do mandato. Assim, o



CÂMARA DOS DEPUTADOS

parlamentar não pode ser responsabilizado por suas palavras e votos diante do livre exercício de sua opinião e posição política.

Por todo o exposto, concluo que não há subsunção dos fatos narrados na peça inicial às normas do art. 55, inciso II e §§ 1º e 2º da Constituição Federal, e do art. 4º, inciso I, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

Assim, voto pela inadmissibilidade da Representação nº 7, de 2016, por falta de justa causa e ausência de tipicidade da conduta descrita na inicial.

Sala da Comissão, em 09 de novembro de 2016.

**Deputado MARCOS ROGÉRIO  
DEM/RO**