

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DEPUTADO FEDERAL RELATOR NO CONSELHO DE  
ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DA  
REPRESENTAÇÃO Nº 23, DE 2018

MD. ADILTON SACHETTI – PRB/MT

Representantes: Partido da República – PR e Deputado Federal Laerte Bessa.

Representada: Deputada Federal Erika Jucá Kokay – PT/DF.

DEFESA PRÉVIA

I – Breve síntese dos fatos.

Versam os presentes autos acerca de pedido de instauração de processo ético disciplinar junto ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, a fim de apurar suposta conduta apontada como incompatível com o Decoro Parlamentar, formulada pelo Partido da República – PR e pelo Deputado Federal Laerte Bessa (DF) contra a Deputada Federal Erika Kokay – PT/DF.

Narra a exordial que a Representada, ora Defendente, em pronunciamento no Plenário da Câmara dos Deputados, no dia 07/11/2017, no exercício da atividade parlamentar, teria injuriado e difamado o Presidente da República, ao fazer referências desairosas em relação ao ocupante da chefia do Poder Executivo Federal (v.g, essas palavras: *criminoso confesso, um dos maiores bandidos desta nação, golpista...*).

Dizem os representantes, que a conduta da representada 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 convolar em quebra de decoro parlamentar.

Postulam os Representantes, em conclusão da peça de ingresso, pelo recebimento da denúncia e a instauração do Processo Disciplinar, com a procedência da inicial e posterior condenação da Deputada.

A Representação não deve merecer qualquer guarida desse Colegiado, tendo em vista sua total inépcia e ausência de justa causa. É o que se passa a descortinar adiante em sede de defesa prévia, para a qual se pede o recebimento, processamento e a devida consideração no parecer que será elaborado.

## II – Preliminares processuais.

### 1 – Ilegitimidade ativa ad causam do Deputado Federal Laerte Bessa.

Com efeito, o artigo 55, §2º da Constituição Federal assevera o seguinte:

“Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:  
(...)”

§2º 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”.

No mesmo sentido, o artigo 9º e seu parágrafo 3º, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados estatui que:

“Art. 9º. As representações relacionadas com o decoro parlamentar deverão ser feitas diretamente à Mesa da Câmara dos Deputados.

(...)

§3º A representação subscrita por partido político representado no Congresso Nacional, nos termos do §2º do art. 55 da Constituição Federal, será encaminhada diretamente pela Mesa da Câmara dos Deputados ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar no prazo a que se refere o inciso I do §2º deste artigo”.

Veja-se Excelência, que somente a agremiação partidária com representação no Congresso Nacional tem a prerrogativa de requerer a instalação, quando for o caso, diretamente pelo Conselho de Ética, do processo ético disciplinar.

Tal desiderato não é deferido aos Deputados Federais de *per si*, cujas iniciativas éticas que vierem a subscrever, devem regimentalmente trilharem outros caminhos (Mesa – Corregedoria – Mesa e Conselho de Ética).

Não tem o Deputado Laerte Bessa, nessa senda, a teor do que estatui a Constituição Federal e o Código de Ética da Câmara, legitimidade ativa para inaugurar diretamente (instaurar) processo disciplinar junto ao Conselho de Ética.

Requer-se, portanto, em sede preliminar, a exclusão do Deputado Laerte Bessa do polo ativo da Representação, na medida em que ele não tem legitimidade para figurar como autor da vertente iniciativa.

## 2 – Ilegitimidade ativa ad causam dos Representantes para a defesa da honra do Presidente da República.

Com efeito, os crimes de calúnia, difamação e injúria são delitos cuja persecução penal são de iniciativa privada e, nessa perspectiva, somente se procede, em sede de ação penal, mediante queixa, salvo quando, no caso do art. 140, § 2º (injúria ou vias de fato), da violência resulta lesão corporal.

Por outro lado, procede-se mediante requisição do Ministro da Justiça, no caso do inciso I (Presidente da República) do caput do art. 141 deste Código, e mediante representação do ofendido, no caso do inciso II (Funcionário Público) do mesmo artigo, bem como no caso do § 3º do art. 140 (Injúria) deste Código.

Desta feita, somente o suposto ofendido (Presidente da República), mediante queixa ou o Ministério Público (condicionado à representação do ofendido), tem legitimidade para propor eventuais ações penais visando responsabilizar, em tese, crimes contra a honra.

Não se verifica nos autos, nenhuma outorga de procuração do Presidente da República para que os Representantes possam, no Conselho de Ética ou em outros fóruns, proceder à defesa do Chefe do Poder Executivo Federal.

Também por esse viés, a Representação deve ser liminarmente rejeitada.

### 3 – Inviabilidade da tramitação da Representação. Palavras proferidas no Plenário da Câmara dos Deputados acobertadas pelo manto da imunidade parlamentar.

Ora, a Representada é Deputada Federal e no dia dos fatos encontrava-se em pleno exercício do mandato popular e em manifestação política na Tribuna da Câmara dos Deputados, sendo que nessa condição e somente nela, é que exerceu o seu mister constitucional de criticar, ainda que com palavras acerbadas, seus adversários políticos, especialmente o Presidente da República.

Desse modo, os trechos destacados na inicial foram palavras efetivamente proferidas pela Representada, da Tribuna da Câmara dos Deputados e, portanto, no exercício da função parlamentar, razão pela qual estão, tais palavras, abarcadas pelo rol das garantias constitucionais afetas às palavras, opiniões e votos.



A imunidade material nesse caso, a afastar inclusive eventuais responsabilidades criminais, é sobranceira. Trata-se, ademais, de jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal, como se verifica também nos seguintes precedentes:

“CRIMES CONTRA A HONRA. REJEIÇÃO DA INICIAL ACUSATÓRIA. FALTA DE JUSTA CAUSA PARA A INSTAURAÇÃO DA AÇÃO PENAL. ATIPICIDADE DA CONDUTA. QUEIXA-CRIME REJEITADA. PREJUDICADO O EXAME DAS PRELIMINARES. 1. O processamento da queixa-crime encontra óbice no inciso III do art. 395 do Código de Processo Penal. Não há justa causa para o exercício da ação penal se o fato increpado ao acusado (detentor de foro por prerrogativa de função) está estreitamente ligado ao exercício do mandato parlamentar, sabido que "os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos" (cabeça do art. 53 da CF/88). Torna-se imperioso, portanto, o reconhecimento da manifesta ausência de tipicidade da conduta descrita na inicial acusatória [...] (Inq n. 2674, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, j. em 26.11.2009, disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br), acesso em 12 abr. 2011).

“QUEIXA-CRIME - IMUNIDADE PARLAMENTAR. Estando as palavras circunscritas ao exercício do mandato, muito embora veiculadas pela imprensa, surge o óbice ao recebimento da queixa-crime, consubstanciado na imunidade parlamentar, tal como prevista no artigo 53 da Constituição Federal - "os deputados e senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões palavras e votos" (Inq n. 2253, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. em 19.12.2005, disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br), acesso em 12 abr. 2011).

Idêntica senda trilha o Superior Tribunal de Justiça:

“CONSTITUCIONAL E PENAL. HABEAS CORPUS. DEPUTADO ESTADUAL. IMUNIDADE MATERIAL. QUEIXA.

I - Incide, in casu, a inviolabilidade prevista na *Lex Maxima, ex vi*, do artigo 53, caput, pois o paciente, Deputado Estadual, não pode ser submetido a processo penal pela prática de crime contra a honra, uma vez que a conduta a ele atribuída consubstanciou-se em manifestações relacionadas à sua atuação parlamentar. (Precedentes do Pretório Excelso).

II - Reconhecido esse liame entre as declarações proferidas, de um lado, e a relação com o exercício do munus público decorrente da atividade parlamentar, de outro, implica o reconhecimento da incidência, obrigatória, da imunidade material, a teor do disposto no art. 53, caput, da Lex Fundamentalis: "Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos." Writ concedido (HC 67.587/MS, rel. Ministro Felix Fischer, j. em 20.03.2007, disponível em [www.stj.jus.br/SCON](http://www.stj.jus.br/SCON), acesso em 12 abr. 2011)."

Trata-se da imunidade, que vem do latim immunitate e significa "condição de não ser sujeito a algum ônus ou encargo; isenção", denotando, juridicamente, "direitos, privilégios ou vantagens pessoais de que alguém desfruta por causa do cargo ou função que exerce" (Dicionário Aurélio Eletrônico, verbete imunidade).

Já percebidas no direito romano pela inviolabilidade dos tribunos e dos *edis* no exercício das suas funções ou fora delas, impedindo que pudessem ser acusados, presos ou punidos, as imunidades foram criadas em meados da Idade Moderna e consolidadas pelo direito inglês no Bill of Rights de 1688, com os contornos atuais, como corolário da defesa da livre existência e independência do Parlamento, através do duplo princípio da freedom of speech (liberdade de palavra) e da freedom from arrest (imunidade à prisão arbitrária).

Desde lá, as imunidades foram inscritas em quase todas as constituições como garantias do livre exercício do Poder Legislativo. No Brasil, a Constituição Imperial de 1824 já previa que "os Membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões, que proferirem no exercício das suas funções" (art. 26) e, "nenhum Senador, ou Deputado, durante a sua deputação, pode ser preso por Autoridade alguma, salvo por ordem da sua respectiva Câmara, menos em flagrante delicto de pena capital" (art. 27), prevendo, inclusive, a hipótese de suspensão de processo criminal da competência do Tribunal do Júri, caso algum Senador ou Deputado fosse pronunciado, deliberando a respectiva Câmara sobre a continuação do processo e suspensão do exercício das funções (art. 28).

Salvo alguns breves períodos da história, onde a liberdade cedeu lugar ao arbítrio, alterando o sistema das imunidades parlamentares para

possibilitar a responsabilização por crime de difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime (arts. 42 e 43, da Constituição de 1937) ou no caso de crime contra a Segurança Nacional (Emendas à Constituição de 1969, nºs. 1/69 e 11/78), as regras democráticas das prerrogativas parlamentares têm sido respeitadas.

A Constituição Federal promulgada em 1988, por sua vez, prevê dois tipos de imunidades, materiais e formais, dispondo que "os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos" (art. 53, *caput*).

As imunidades materiais ou absolutas estão disciplinadas no caput do art. 53, da CF/88, inovando-se quanto aos fatos ocorridos fora do exercício das funções de deputado ou de senador, quando "as Cartas anteriores somente consideravam inviolável o parlamentar por suas palavras, opiniões e votos 'no exercício do mandato', que, segundo entendimento doutrinário, 'significa na atividade própria do congressista na casa a que pertence, ou em missão oficial, por determinação dela.

Cumprе anotar que a expressão 'no exercício do mandato' envolve tudo que disser respeito ao desempenho da atividade parlamentar, valendo transcrever a lição de Zeno Veloso, eminente professor da Universidade Federal do Pará, que, em trabalho publicado na **Revista de Informação Legislativa**, vol. 92, 1986, p. 152, sob o título 'Imunidades Parlamentares dos Vereadores', assim leciona:

"Não é só o discurso, feito da tribuna, que está abrangido pela imunidade. Também os pareceres e votos nas Comissões, entrevistas dadas a jornais, rádios, televisões, e, enfim, toda a opinião que se relacione com o exercício do mandato, todo ato que nele esteja explícito ou implícito".

Desse modo, configurada a imunidade material, não se instaura sequer a ação penal, mesmo após o término do mandato do parlamentar, o que evidencia, do mesmo modo, a inviabilidade da instauração de processo ético.



O professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, interpretando o art. 53 da Constituição Federal, ainda em sede da redação anterior, pontificou:

"A Constituição atual, como se vê, tornou absoluta a inviolabilidade. Não manteve sequer a exceção concernente aos crimes contra a honra.

O direito anterior estipulava só assistir a inviolabilidade ao parlamentar no *exercício do mandato*. Muitos queriam que isso significasse *durante o mandato*, ou seja, por todo o período em que está o cidadão investido do mandato representativo. Sendo assim, enquanto em curso o mandato, o parlamentar teria o privilégio de violar a lei por palavras e opiniões, impunemente, mesmo sem questões meramente particulares, de nenhum interesse para o desempenho do mandato.

A exegese mais correta era a que entendia *no exercício do mandato*, como em tudo o que disser respeito ao desempenho do mandato, no exercício da função de fiscalização e crítica inerente ao parlamentar. É essa a opinião de Barbalho: "Com efeito, este [artigo] não só compreende as opiniões proferidas *aliunde* noutra qualidade que não a de representante da Nação, na de simples cidadão, pois este está sujeito à responsabilidade por suas palavras e atos ofensivos ao direito alheio ou à ordem pública e por eles pode ser processado quem quer que seja, deputado, senador, ou não" (*Constituição Federal brasileira*, cit. p. 94).

Com muita propriedade e clareza, dispunha a Carta de 1824 (art. 26) que "os membros de cada uma das câmaras são invioláveis pelas opiniões que proferirem no exercício de suas funções". Essa, na verdade, a boa doutrina." (*in* Comentários à Constituição Brasileira de 1988, São Paulo, Saraiva, 2000, pág. 332).

Como se observa, o constituinte não limitou a imunidade parlamentar ao exercício da função e ao recinto do Congresso Nacional. Essa imunidade vai além, protegendo o parlamentar, no que diz respeito ao exercício do mandato, que, sabidamente, é mais amplo que o mero exercício da função.

Com efeito, para que o/a Deputado/a Federal possa exercer o mister de fiscalizar e defender a sociedade e o erário, não é suficiente manter-se inerte no plenário da Câmara esperando a votação de algum projeto de lei.



Para isso encarna o dever de lutar, falar com o povo, averiguar os fatos que estão sendo praticados, oferecer representações junto aos órgãos de controle, ajuizar ações, sempre se valendo dos meios de comunicação ou das oportunidades de debates para combater os abusos.

É nesse prisma que tratando do alcance da imunidade parlamentar em caso de responsabilidade civil por danos, o Egrégio Supremo Tribunal Federal, através do então Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento do RE 210917-7-RJ, deixou expresso que:

“(…)

55. Afastados os equívocos do aresto recorrido, o mais importante a repisar é que a ausência da menção específica à isenção também da responsabilidade civil nas normas de imunidade material, jamais, se entendeu induzir à sua exclusão dos efeitos da garantia, da qual, ao contrário, se tem reputado corolário essencial.

56. Certo, sob uma perspectiva puramente dogmática, nada impediria a Constituição de excluir a responsabilidade civil da tutela da imunidade material, reduzindo-a a uma excludente da criminalidade sem exclusão da ilicitude do fato.

57. Mas – além de seguramente inexistente no direito pátrio, como em qualquer Constituição democrática – a norma que assim dispusesse contrariaria gravemente as inspirações teleológicas do instituto da inviolabilidade como garantia da liberdade do exercício da missão do parlamentar: é manifesto que, conforme as circunstâncias, a imputação da responsabilidade civil pode ser tão ou mais inibitória da ação do mandatário político que a incriminação da conduta.

(…)

60. Sob a minha perspectiva, a questão é de mérito: a afirmação da incidência de regra constitucional de imunidade vale pelo reconhecimento de causa excludente da ilicitude do fato e, pois, de responsabilidade, não apenas penal, mas também civil, do agente parlamentar. Isso levaria à improcedência da ação.”

Na mesma assentada, o ex-Ministro Nelson Jobim, assim se manifestou, verbis:

“(…)

O segundo ponto da questão é a abrangência da inviolabilidade: se essa inviolabilidade abrange também a área civil.

Em todos os casos enunciados pelo Ministro Sepúlveda Pertence, S. Exa. Manifestou seu desalento no sentido de não ter encontrado nenhuma decisão a respeito; e não as encontrou porque ninguém tinha pensado em contornar a inviolabilidade material por esse caminho. Isto só apareceu recentemente. Não há exemplos da tentativa de se abrir uma brecha na inviolabilidade do Parlamento pela via da ação civil de responsabilidade. Exatamente por isso não se discutia na doutrina, porque se tinha como assente que essa irresponsabilidade, que Pontes de Miranda chama de “causa geral de responsabilidade do Direito Constitucional material” – está nos comentários da Constituição de 1943 e de 1960 – em que ele explicita que ela abrangia a situação civil e penal.

Creio que, se o Tribunal viesse a dar uma interpretação restritiva a um texto, que era ampliativo, no que diz respeito a sua relativização, para abranger somente à imunidade penal, estaria abrindo um rombo imenso na garantia do exercício do Parlamento.

Todos sabemos que isso tem levado a alguns abusos. Aliás, aqui, nesse próprio Plenário, no caso inclusive em que o Tribunal fixou uma orientação absolutamente correta e deu solução a um conflito, que V. Exa. Referiu, entre o parlamentar que acusa e o acusado – como no caso do Deputado Waldemar Costa Neto e o Ministro Sérgio Motta, Relator Ministro Marco Aurélio –, realmente aquele que retorquiu à acusação feita pela Parlamentar, que goza de imunidade, também não estava sujeito.

(...)

Considerando a situação, reconheço, no caso, a inviolabilidade material e entendo ainda, na linha do eminente Ministro Sepúlveda Pertence, que a inviolabilidade material de direito constitucional do art. 53 envolve a irresponsabilidade civil, porque, se não for assim, teríamos uma restrição que não se contém na Constituição e criaríamos uma restrição que a Constituição não permite, que é exatamente a relativização da regra constitucional para abranger somente a responsabilidade penal”.

A imunidade parlamentar, como se verifica, impede o regular desenvolvimento do presente feito.

Requer-se, desta feita, a rejeição *in limine* da Representação, seja pela inépcia, seja pela falta de justa causa ou quiçá, pela inviabilidade de sindicar, diante da imunidade material absoluta, o exercício da emissão de opiniões, palavras e votos.

### III – Inexistência de violação ao Código de Ética da Câmara dos Deputados. Inépcia da Representação.

Como dito em linhas atrás, a vertente Representação não deve encontrar qualquer conforto perante esse Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. É o que passamos a demonstrar.

Insurgem-se os Representantes contra um pronunciamento político da Deputada Representada onde, no exercício das suas prerrogativas constitucionais, manifesta seu inconformismo, perfeitamente compreensível, contra um posicionamento do Colegiado da Câmara que, a despeito das graves denúncias, rejeitaram a autorização para que o Supremo Tribunal Federal analisasse o recebimento ou não da denúncia ofertada contra o Presidente da República.

As palavras verbalizadas pela Representada, não obstante acerbas, não tem o condão de ofender a honra objetiva e subjetiva do Presidente da República (da qual os Representantes sequer tem legitimidade para defender), posto que proferidas sob o pálio da imunidade parlamentar e no calor dos debates políticos.

Trata-se, portanto, de Representação inepta, que não está robustecida com elementos mínimos de provas ou quiçá indícios que lhe deem chance de viabilidade jurídica e/ou política para mobilizar na Câmara dos Deputados qualquer investigação, na medida em que não aponta, como dito, salvo em função das contendas políticas lícitas, quaisquer indícios ou provas que efetivamente avalizem a acusação pronunciada contra a Representada e que possam afetar, direta, indireta ou de modo reflexo a decência do mandato parlamentar ou configurar abuso das prerrogativas parlamentares da Parlamentar Representada.

Não se está a defender que a Comissão de Ética e Decoro Parlamentar ou a Câmara dos Deputados, por seus membros, deixe de investigar e punir os desacertos de seus pares. O que se afirma é que tais investigações somente devem ser iniciadas, dentro de um juízo de ponderação e razoabilidade, quando restar minimamente demonstrado, por quaisquer meios de provas, os abusos, os delitos ou as falhas do/a



Parlamentar acusado/a, que tornem sua atuação política, num juízo de valoração prévia, inerentes a esse momento processual, inconciliável com a dignidade da representação popular.

Tais circunstâncias não se encontram presentes na representação formulada, onde se identificam meras vinditas políticas (*entre Parlamentares adversários políticos no DF*), colmatadas por uma avaliação precipitada e parcial dos Representantes (*que na hipótese de ofensa, que se admite apenas para argumentar, não teriam legitimidade processual para Defender o Presidente da República*) sem potencialidade para abalar ou macular o instituto do Decoro Parlamentar.

Não se deve, diante de meras disputas políticas ou sob o pálio de revanchismos incompatíveis com as disputas ideológicas travadas no Parlamento, menoscar, como fazem os Representantes, o instituto do “decoro parlamentar”, tudo de modo a tentar prejudicar a Deputada ora Defendente, sob o pretexto de fazer a defesa do Presidente da República, dos quais sequer tiveram a outorga de procuração ou a legitimidade processual delineada nas normas de regência.

Os fatos trazidos à colação são totalmente desprovidos dos mínimos elementos de materialidade necessários para a movimentação do Trabalho desse colegiado em que se circunscreve a Comissão de Ética. Desse modo, toda essa realidade está a reforçar a absoluta ausência de justa causa capaz de validar uma investigação acerca de tais fatos.

Ora, no âmbito do Parlamento, as ações que objetivam investigar falhas supostamente ofensivas ao Decoro Parlamentar devem ser objeto de profunda reflexão, de modo a afastar juízos políticos ou de conveniências mais comprometidos com as disputas políticas inerentes ao regime democrático, do que com a efetiva identificação nas denúncias de elementos conducentes à formação de juízos de valores, capazes de apontar um mínimo de fundamento para a submissão aos ônus e desgastes que um processo ético disciplinar traz para a Parlamentar, para o Parlamento e para a própria sociedade brasileira.

É bem verdade que o instituto do Decoro não pode ser objeto de menoscabo. O decoro parlamentar, como um código de honra, precisa se referir aos valores de uma época e de um grupo. Vem daí sua necessária



imprecisão, sua natureza avessa à plena tradução em atos especificados juridicamente. O decoro, assim, tem que ser sempre localizado, temporal e socialmente, pois deve contemplar padrões de conduta específicos, não se esgotando em ideais universais da humanidade. Disso advém a importância do *caput* do artigo 244 do Regimento Interno da Câmara, que incluiu na definição de quebra de decoro parlamentar “*praticar ato que afete a sua dignidade*, deixando margem para a avaliação contextualizada de condutas.

A exigência de conduta decorosa do parlamentar vem da velha e tradicional Inglaterra, onde o Parlamento viveu seus melhores momentos de ascensão e glória e efetivamente funcionou (e ainda funciona) em toda a plenitude, como um poder que efetivamente dirige os destinos da nação, porque entrelaça o Executivo e Legislativo. É muito grande a gama de suas responsabilidades, donde estar sempre acompanhado pelos olhos atentos dos civilizados britânicos, cujo apego às tradições não aceita conduta que desborde dos tradicionais parâmetros éticos e morais estabelecidos para a sociedade, cuja infração é punida com a cassação do mandato.

Posteriormente, o instituto jurídico passou para o Congresso norte-americano, onde a punição por falta de decoro parlamentar pode levar o infrator à prisão, como decidiu a Suprema Corte, no caso “*Kilbourn v. Thompson*”.

A exigência do decoro parlamentar estende-se por todas as Corporações Legislativas que de um ou de outro modo, adotam a representação popular funcionando em órgãos colegiados, através de votos.

Roberto Barcellos de Magalhães afirma que “Decoro parlamentar é o conjunto de regras de comportamento moral, social e ético a que o deputado deve obedecer na sua vida particular e pública. Reduz-se o conceito à preservação da própria imagem e da dignidade do cargo, segundo os costumes estabelecidos. Procedimento incompatível com esse dever é o que se materializa em atos ou atitudes que choquem os estilos usuais da vida, as regras de compostura, de decência e de pundonor”. (*in Comentários à Constituição Federal de 1988* – Vol. 3. Rio de Janeiro, Editora Líber Júris, p.58).

Ora, nos autos do Processo nº 23/2018 não se identifica, salvo na avaliação precipitada dos Representantes que se arvoram em defensores do

Presidente da República, quaisquer ações ou omissões que demonstrem que a Representada maculou, de alguma forma, o decoro parlamentar na compreensão acima destacada e, conseqüentemente, que seja capaz de justificar a instauração de uma investigação ética, com todas as repercussões e conseqüências negativas que o mero início de procedimentos injustificados podem causar na vida pessoal e política da parlamentar que é objeto de investigação.

Trata-se de Representação que visa unicamente silenciar uma das vozes do Parlamento, dentre tantas outras, que se levantam contra os rumos políticos tomados pela Nação após a deposição, sem materialidade criminal ou político administrativa, da Presidente da República.

Há, ainda, na realidade da exordial, uma especial finalidade do segundo Representante de tentar se utilizar do Parlamento e do Conselho de Ética para atacar uma adversária política no Distrito Federal, como se a mera propositura de uma Representação inepta pudesse macular o trabalho da Deputada no DF ou impedir a luta democrática que ela trava em prol da democracia e dos direitos e garantias fundamentais, dos brasilienses e dos brasileiros. Adicionalmente, destaca-se que é imperioso que o Conselho de Ética reafirme a sua grandeza conferida pela Câmara Federal, de modo que não venha a ser utilizado como mero instrumento de disputas locais.

A sociedade brasileira conquanto tenha plena compreensão de que o Congresso Nacional, de forma primordial e os demais Poderes e instituições democráticas tem um compromisso inarredável com a ética, com a moral e com o respeito às leis e à Constituição Federal, também compreende perfeitamente que uma das conquistas fundamentais do Estado Democrático é os direitos e garantias fundamentais insculpidos no texto da Carta Cidadã.

Assim, a rejeição da presente Representação logo no seu nascedouro, como se espera e se requer, longe de macular os desideratos e desejos da sociedade brasileira, representa uma garantia e uma sinalização do Parlamento Brasileiro, no sentido de que os tempos de exceção outrora vigentes em nosso País não encontram mais espaço no Estado Democrático de Direito, de modo que não se atentará contra direitos e garantias

fundamentais de cidadãos, quando ausentes quaisquer indícios ou provas aptas a mobilizar qualquer aparato de investigação.

Nessa perspectiva, a Defendente entende que não há justa causa para a admissão da investigação nesse Conselho de Ética, diante da total inconsistência dos fatos que instrui a Representação formulada. É o que reiteradamente vem decidindo o Supremo Tribunal Federal em casos de denúncias criminais desprovidas de justa causa e cujo raciocínio, mutatis mutandi, aplica-se à presente realidade.

Nesse sentido, o voto do Ministro Gilmar Mendes, que apreciando o *Habeas Corpus* nº 86.395/SP, se pronunciou sobre a inépcia da denúncia no campo penal (falta de justa causa para a instauração da ação penal), e cuja fundamentação se aplica ao caso concreto:

“(…)

Em outro *habeas corpus* (HC’s nº 73.271/SP), também da relatoria do Ministro Celso de Mello, a ementa consubstancia idêntico entendimento, *verbis*:

“(…)

PERSECUÇÃO PENAL - MINISTÉRIO PÚBLICO - APTIDÃO DA DENÚNCIA. O Ministério Público, para validamente formular a denúncia penal, deve ter por suporte uma necessária base empírica, a fim de que o exercício desse grave dever-poder não se transforme em instrumento de injusta perseguição estatal. O ajuizamento da ação penal condenatória supõe a existência de justa causa, que se tem por inócua quando o comportamento atribuído ao réu ‘nem mesmo em tese constitui crime, ou quando, configurando uma infração penal, resulta de pura criação mental da acusação’ (RF 150/393, Rel. Min. OROZIMBO NONATO). A peça acusatória deve conter a exposição do fato delituoso em toda a sua essência e com todas as suas circunstâncias. Essa narração, ainda que sucinta, impõe-se ao acusador como exigência derivada do postulado constitucional que assegura ao réu o pleno exercício do direito de defesa. Denúncia que não descreve adequadamente o fato criminoso é denúncia inepta.” - (HC nº 73.271/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 09.04.1996).

É forçoso reconhecer, portanto, que essa discussão apresenta sérias implicações no campo dos direitos fundamentais.



Denúncias genéricas que, assim como a ora em análise, não descrevem os fatos na sua devida conformação, não se coadunam com os postulados básicos do Estado de Direito. Em outro nível de argumentação, quando se fazem imputações vagas está a se violar, também, o princípio da dignidade da pessoa humana, que, entre nós, tem base positiva no artigo 1º, inciso III, da CF.

Como se sabe, na sua acepção originária, este princípio proíbe a utilização ou transformação do homem em objeto dos processos e ações estatais. O Estado está vinculado ao dever de respeito e proteção do indivíduo contra exposição a ofensas ou humilhações.

A propósito, é pertinente mencionar os já conhecidos comentários de Günther Dürig ao art. 1º da Constituição alemã, os quais afirmam que a submissão do homem a um processo judicial indefinido e sua degradação como objeto do processo estatal atenta contra o princípio da proteção judicial efetiva (*rechtliches Gehör*) e fere o princípio da dignidade humana [*“Eine Auslieferung des Menschen an ein staatliches Verfahren und eine Degradierung zum Objekt dieses Verfahrens wäre die Verweigerung des rechtlichen Gehörs.”*] (MAUNZ-DÜRIG, *Grundgesetz Kommentar*, Band I, München, Verlag C.H.Beck, 1990, 1º 18).

Com esses fundamentos, constata-se, na espécie, que estamos diante de mais um daqueles casos em que a atividade persecutória do Estado orienta-se em flagrante desconformidade com os postulados processuais-constitucionais.

É que denúncia imprecisa, genérica e vaga, além de traduzir perseguição criminal injusta, é incompatível com o princípio da dignidade humana e com o postulado do direito à defesa e ao contraditório.

Ressalto, por fim, que não se está a discutir matéria probatória - isto é, se a suposta ameaça ou abuso de autoridade teriam ocorrido ou não. Tal exame transcende, em muito, os estreitos limites cognitivos deste *habeas corpus*. Ademais, deve-se levar em conta que não há nos autos elementos suficientes para sustentar uma análise categórica a esse respeito.

Todavia, independentemente de qualquer outra consideração, afigura-se inequívoco que a denúncia, tal como formulada, não preenche os requisitos para a regular tramitação de uma ação penal que assegure o legítimo direito de defesa, tendo em vista a ausência de fatos elementares associados às imputações



dos crimes de ameaça e abuso de autoridade (respectivamente: CP, art. 147 c/c art. 61, II, "g"; e Lei nº 4.898/1965, art. 3º, alínea 'j').

A suposta prática de tais atos pode configurar, quando muito, irregularidade cuja responsabilidade até deveria ser apurada na competente instância civil e/ou administrativa.

Em última instância, ainda que fosse desejável e oportuno, entendo que uma persecução penal não pode ser legitimamente instaurada sem o atendimento mínimo dos direitos e garantias constitucionais vigentes em nosso Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, *caput*).

Diante de casos como este, em que as instâncias judiciais que se pronunciaram anteriormente reconheceram a legitimidade da denúncia, não estaria o STF equivocado em admitir a sua inépcia.

Não se pode dar curso a ação penal que, *a priori*, já se sabe inviável. A transformação do processo penal em instituto de penalização é reveladora de uma visão totalitária, muito comum nos países do socialismo real, e não pode ser referendada pelo Judiciário.

A título de *obiter dictum*, conforme já tive oportunidade de asseverar nesta Segunda Turma, se me fosse permitido aventurar uma consideração antropológica e sociológica, diria que os casos de recebimento de denúncias fortemente ineptas por juízes e tribunais traduzem caso de típica covardia institucional.

Trata-se de situações marcadamente deturpadas nas quais o juízo de acolhimento de denúncias ineptas é norteado pela satisfação de um determinado anseio identificável na opinião pública.

É evidente a erronia dessa orientação e a ameaça que a sua adoção pode trazer para a credibilidade do Judiciário e para o fortalecimento das instituições democráticas.

Como se vê, a questão é extremamente séria e implica o uso indevido do processo criminal para finalidades outras, as quais não são compatíveis com os elementos basilares do Estado de Direito.

A questão crucial neste caso é que o processo penal não pode ser utilizado como instrumento de perseguição.

Não se pode perder a dimensão de que o rigor e a prudência devem ser observados, não somente por aqueles que têm o poder de iniciativa nas ações penais, mas, sobretudo, por aqueles que podem decidir sobre o seu curso.

Conforme se pode constatar, nesses casos de apreciação de constrangimento ilegal, em razão de injusta persecução penal, o Supremo Tribunal Federal tem declarado que

não é difícil perceber os danos que a mera existência de uma ação penal impõe ao indivíduo - o qual se vê obrigado a despende todos seus esforços em um campo não meramente cível ou administrativo, mas eminentemente penal, com sérias repercussões para a dignidade pessoal dos investigados e/ou denunciados.

Desse modo, um argumento que não pode ser simplesmente reproduzido é o da pretensa subsistência ou predomínio do juiz natural, interpretação invocada pelo voto vencido da Min. Ellen Gracie no julgamento do HC nº 86.424/SP, julgado em 25.10.2005 (acórdão pendente de publicação) - tratava-se daquele caso da substituição de placas particulares de veículo automotor por placas reservadas obtidas junto ao Detran.

Essa tese, no sentido de que o Tribunal Regional Federal e o Superior Tribunal de Justiça já teriam se manifestado pela tipicidade da conduta, somente prolonga o constrangimento ilegal a que o paciente está submetido.

Nesse particular, para uma reflexão abalizada acerca da jurisdição prestada por este Supremo Tribunal Federal nesses casos especificamente quanto às impugnações decorrentes das investigações da “Operação Anaconda”, são expressivos os casos de revisão de julgamentos proferidos pelos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais e pelo Superior Tribunal de Justiça no âmbito desta Corte, os quais considero dignos de registro para fins de sistematização da argumentação até aqui desenvolvida.

“Em diversas oportunidades, tivemos, aqui nesta Segunda Turma, casos da “Operação Anaconda” cuja lembrança chega a ser constrangedora.

No HC nº 84.388/SP, de Relatoria do Min. Joaquim Barbosa, este Colegiado reconheceu, por unanimidade, o constrangimento ilegal decorrente de uma denúncia que beirava a irresponsabilidade. Nessa assentada, o Ministro Celso de Mello classificou como “bizarra” a atuação persecutória do Estado. Tratava-se da imputação de um falso, por alguém que, por equívoco, declarara, perante a Receita Federal, que detinha US\$ 9.000,00 (nove mil dólares) no Afeganistão e que também declarara possuir o mesmo valor no Brasil. Esse fato constituiria, para o *Parquet*, o suposto falso imputado.

Nesse mesmo *habeas corpus*, quanto à imputação do crime previsto no art. 10 da Lei nº 9.296/1996, a denúncia limitava-se a transcrever conversas telefônicas, sem a observância dos requisitos mínimos à persecução criminal. Isto é, sem a demonstração dos elementos indispensáveis à configuração do tipo

penal. Também, nesse ponto, a ordem de *habeas corpus* foi concedida. Eis o teor da ementa desse julgado, *verbis*:

“EMENTA: HABEAS CORPUS. “OPERAÇÃO ANACONDA”. INÉPCIA DA DENÚNCIA. ALEGAÇÕES DE NULIDADE QUANTO ÀS PROVAS OBTIDAS POR MEIO ILÍCITO. INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA. IMPORTANTE INSTRUMENTO DE INVESTIGAÇÃO E APURAÇÃO DE ILÍCITOS. ART. 5º DA LEI 9.296/1996: PRAZO DE 15 DIAS PRORROGÁVEL UMA ÚNICA VEZ POR IGUAL PERÍODO. SUBSISTÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS QUE CONDUZIRAM À DECRETAÇÃO DA INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA. DECISÕES FUNDAMENTADAS E RAZOÁVEIS.

A aparente limitação imposta pelo art. 5º da Lei 9.296/1996 não constitui óbice à viabilidade das múltiplas renovações das autorizações.

DESVIO DE FINALIDADE NAS INTERCEPTAÇÕES TELEFÔNICAS, O QUE TERIA IMPLICADO CONHECIMENTO NÃO-AUTORIZADO DE OUTRO CRIME.

O objetivo das investigações era apurar o envolvimento de policiais federais e magistrados em crime contra a Administração. Não se pode falar, portanto, em conhecimento fortuito de fato em tese criminoso, estranho ao objeto das investigações.

INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL DE ALAGOAS PARA AUTORIZAR A REALIZAÇÃO DAS ESCUTAS TELEFÔNICAS QUE ENVOLVEM MAGISTRADOS PAULISTAS.

As investigações foram iniciadas na Justiça Federal de Alagoas em razão das suspeitas de envolvimento de policiais federais em atividades criminosas. Diante da descoberta de possível envolvimento de magistrados paulistas, o procedimento investigatório foi imediatamente encaminhado ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região, onde as investigações tiveram prosseguimento, com o aproveitamento das provas até então produzidas.

ATIPICIDADE DE CONDUTAS, DADA A FALTA DE DESCRIÇÃO OBJETIVA DAS CIRCUNSTÂNCIAS ELEMENTARES DOS TIPOS PENAIIS. ART. 10 DA LEI 9.296/1996: REALIZAR INTERCEPTAÇÃO DE COMUNICAÇÕES TELEFÔNICAS, DE INFORMÁTICA OU TELEMÁTICA, OU QUEBRAR SEGREDO DE JUSTIÇA SEM AUTORIZAÇÃO JUDICIAL OU COM OBJETIVOS NÃO-AUTORIZADOS EM LEI.

Inexistem, nos autos, elementos sólidos aptos a demonstrar a não-realização da interceptação de que o paciente teria participado. Habeas corpus indeferido nessa parte.



DECLARAÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA. DISCREPÂNCIA ACERCA DO LOCAL ONDE SE ENCONTRA DEPOSITADA DETERMINADA QUANTIA MONETÁRIA.

A denúncia é inepta, pois não especificou o fato juridicamente relevante que teria resultado da suposta falsidade - art. 299 do Código Penal. Habeas corpus deferido nessa parte. (HC nº 84.388/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, unânime, DJ de 19.05.2006).

Outro caso que demandou idêntica preocupação desta Segunda Turma foi o julgamento HC 84.409/SP, cujo acórdão foi de minha lavra, no qual a denúncia registrava que o agente teria uma “participação peculiar na quadrilha”, sem que, em qualquer momento, especificasse em que consistiria essa peculiar participação. Eis o teor da ementa do acórdão desse julgado:

“HABEAS CORPUS. DENÚNCIA. ESTADO DE DIREITO. DIREITOS FUNDAMENTAIS. PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. REQUISITOS DO ART. 41 DO CPP NÃO PREENCHIDOS.

1 - A técnica da denúncia (art. 41 do Código de Processo Penal) tem merecido reflexão no plano da dogmática constitucional, associada especialmente ao direito de defesa. Precedentes.

2 - Denúncias genéricas, que não descrevem os fatos na sua devida conformação, não se coadunam com os postulados básicos do Estado de Direito.

3 - Violação ao princípio da dignidade da pessoa humana. Não é difícil perceber os danos que a mera existência de uma ação penal impõe ao indivíduo. Necessidade de rigor e prudência daqueles que têm o poder de iniciativa nas ações penais e daqueles que podem decidir sobre o seu curso.

4 - Ordem deferida, por maioria, para trancar a ação penal.” - (HC nº 84.409/SP, Segunda Turma, acórdão de minha relatoria, Rel. originária Min. Ellen Gracie, por maioria, DJ de 19.08.2005).

Por último, no julgamento do HC nº 86.424/SP (julgado em 25.10.2005, acórdão pendente de publicação), afigurou-se de todo evidente que a conduta imputada ao paciente - substituição de placas particulares de veículo automotor por placas reservadas obtidas junto ao Detran -, não se mostraria apta a satisfazer o tipo do art. 311 do Código Penal. Na oportunidade, afirmei que não haveria qualquer dúvida de que o órgão de



controle - Detran - sabia e poderia sempre saber que se cuidava de placas reservadas fornecidas à Polícia Federal. A apuração da prática de tais atos, destaquei, pode configurar irregularidade administrativa certamente passível de responsabilização nessa esfera. Com base nessa linha de argumentação, esta Segunda Turma acompanhou, por maioria, a tese expendida em meu voto e concedeu a ordem para que fosse trancada a ação penal instaurada em face do paciente, por não estarem configurados, nem mesmo em longínqua apreciação, os elementos do tipo em tese.”.

Neste Supremo Tribunal Federal, cada vez mais, é lamentável observar a repetição de casos oriundos de denúncias defeituosas, as quais têm sido recebidas pelos Tribunais Regionais Federais e confirmadas pelo Superior Tribunal de Justiça, sem a observância dos pressupostos mínimos de admissibilidade fixados pela Constituição Federal. E esta Corte, como se vê, não se tem eximido de seu papel de guardião e garante dos direitos fundamentais.

Evidentemente, ao exercer de modo legítimo a função constitucional que lhe é atribuída, o STF não pode ser considerado, apoditicamente, menos juiz natural do que aquelas outras douradas Cortes.

Destarte, em face da manifesta inépcia da denúncia, o meu voto é pela concessão da ordem de habeas corpus para trancar a ação penal instaurada na origem.

Nestes termos, voto pelo deferimento da ordem.  
É como voto. (g.n).

Desse modo, não se identifica, em juízo preliminar próprio dessa fase processual, nenhum dos pressupostos legais que validam a continuidade do presente procedimento, de modo que a inviabilidade da Representação se impõe desde logo.

#### IV – CONCLUSÃO.

Face ao exposto, requeiro de Vossa Excelência que profira **Voto pela inadmissibilidade da Representação**, nos termos do inciso III, art. 13 do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, que estatui:

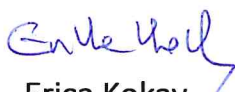
“Art. 13....

III – o pronunciamento do Conselho pela inépcia ou falta de justa causa da representação, admitindo apenas nas hipóteses de representação de autoria de Partido Político, nos termos do §3º do art. 9º, será terminativo, salvo se houver recurso ao Plenário da Casa, subscrito por 1/10 (um décimo) de seus membros, observado, no que couber, o art. 58 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.”

Consequentemente, pugna-se pela rejeição da denúncia e pelo arquivamento do feito.

Termos em que  
Pede e espera deferimento.

Brasília (DF), 12 de abril de 2018.



Erica Kokay  
Deputada Federal – PT/DF