



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR

REDAÇÃO DO PARECER VENCEDOR

PROCESSO DISCIPLINAR Nº 9/ 2009

Representação nº 39/2009

Autor: Mesa Diretora

Relator: Deputado Sérgio Brito

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação n. 39/2009 encaminhada pelo Exmo. Sr. Corregedor Geral ao Egrégio Conselho de Ética, do resultou no processo disciplinar n. 9/2009, através do qual se julga da existência de quebra de decoro parlamentar do digno deputado Edmar Moreira.

Segundo narra o relatório da Comissão de Sindicância, instaurada sob a presidência do Exmo. Sr. Corregedor Geral e Segundo Vice Presidente da Câmara dos Deputados, o deputado Edmar Moreira teria utilizado, de forma indevida, a verba indenizatória no exercício parlamentar. O fato originário se constituiria na utilização

690C88E512



da verba de segurança pessoal tendo como contratada empresa pertencente ao próprio parlamentar.

O longo relatório elaborado pelo deputado José Eduardo Cardoso termina por esclarecer que estariam configurados *indícios* de infringência ao decoro parlamentar, na conformidade do disposto nos arts. 4º, II e 5º, VII do Código de Ética e Decoro Parlamentar (resolução n. 24, de 2001). Por conseguinte, sugere o encaminhamento do procedimento à Mesa Diretora, a fim de oferecer representação ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

No mesmo relatório, relator sugere seja realizada *revisão da disciplina do uso da verba indenizatória, vedando, como regra, a contratação de empresa de propriedade dos deputados beneficiários ou pertencentes a seus parentes (ipsis litteris)*.

Diante de tais conclusões, o relatório foi encaminhado à Mesa Diretoria que por ato datado de 31 de março de 2009, representou ao Conselho de Ética e Decoro



Parlamentar contra o deputado Edmar Moreira, *por procedimento incompatível com o decoro parlamentar.*

Instaurou-se, em consequência, o processo administrativo, por força do parágrafo 2º e do inciso II do art. 55 da Constituição Federal combinado com o art. 240, inciso II e parágrafo 1º. Do Regimento Interno.

Neste Egrégio Conselho de Ética e Decoro Parlamentar instaurou-se o processo administrativo de declaração de perda de mandato.

Designado relator, o deputado Nazareno Fonteles proferiu parecer no qual conclui pela perda do mandato parlamentar. Sustentou, em síntese: a) a aplicação da verba indenizatória pelo representado no pagamento de serviços de segurança supostamente prestados por empresa de sua propriedade violou os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e imparcialidade e b) os indícios vários e concordantes acima mencionados provam a não prestação dos serviços de segurança pelas

690C88E512



referidas empresas na forma descrita pelo representado na sua defesa.

Daí ter concluído pela perda do mandato, por “percepção de vantagens indevidas em proveito próprio ou de outrem...” (parte conclusiva de seu parecer).

O parecer do deputado Nazareno Fonteles contém trinta e seis (36) páginas, das quais, dezenove (19) são relatório. Seis (6) outras, limitam-se a rebater as preliminares suscitadas. Na análise do mérito, entende que não houve a prestação do serviço de segurança.

Ora, é pacífico em direito que o órgão acusatório (normalmente, no juízo penal o Ministério Público) deve demonstrar o fato que enseja a acusação. O relatório constante da Comissão de Inquérito termina por apontar *indícios* de que o serviço não tenha ocorrido. No voto do relator, há a afirmação de que os serviços não foram efetivamente prestados.

690C88E512

690C88E512



Ocorre que o sindicado comprovado, mediante apresentação de notas fiscais emitidas por empresa, que *houve a prestação de serviços*, limitando-se o deputado Edmar Moreira a esclarecer que não poderia indicar os nomes dos servidores que o atenderam, por questão de segurança e por não poder colocá-los em dificuldade, uma vez que seriam policiais militares.

Ademais disso, demonstrou que os serviços foram prestados pela Itatiaia e pela Ronda. Fora sócio de ambas as empresas. No entanto, já as alienara quando da prestação de serviços. É verdade que passaram elas por dificuldades financeiras, tanto que foram alienadas. Todas suas afirmações poderiam ter sido demonstradas por documentos não levantados oportunamente pela Comissão de Sindicância.

Para que fosse acolhida a acusação, imprescindível seria que este Conselho de Ética (que funciona à imagem do Ministério Público, isto é, como

690C88E512

690C88E512



órgão acusador) demonstrasse, inequivocamente, a falta de decoro parlamentar por parte do deputado acusado.

No entanto, com se vê, nada se demonstrou, efetivamente. Há os indícios apontados no relatório da sindicância e em indícios continua a Comissão de Ética. Observe-se que nenhuma testemunha foi arrolada pelo Conselho de Ética e nenhuma testemunha, dita de acusação, foi ouvida em qualquer fase procedural.

Nem seria por outro motivo que o relatório foi derrotado em votação procedida no Conselho de Ética. É que, diante da inexistência de provas que comprovassem ou a não prestação dos serviços ou o uso inadequado e indevido de verbas públicas, outra solução não teve referido órgão senão rejeitar o voto do relator.

Para que pudesse haver novo julgamento, o deputado Hugo Leal apresentou voto intermediário, afirmando que as provas produzidas “demonstraram que o representado utilizou a verba indenizatória do exercício parlamentar na contratação de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

serviços de segurança no período de maio de 2007 a janeiro de 2009". Prossegue o voto do deputado Hugo Legal afirmando que “não foi provado que os serviços não foram efetivamente provados”. Na sequência, conclui que o representado “não recebeu os serviços cujos pagamentos teria se ressarcido”.

Ora, somente a providência divina poderia concluir como o fez o voto em separado, rotulado “parecer vencedor” que, pelos mesmos fundamentos, sem qualquer consistência como já se disse, do voto do deputado relator, concluiu, de forma apressada e sem qualquer evidência nos autos.

Para que haja qualquer condenação de qualquer acusado, seja réu em processo penal, seja acusado em sindicância administrativa ou neste foro, *imprescindível é que haja comprovação efetiva da ocorrência do fato apontado como incriminatório.*

Em verdade, o acusado, nesta instância, não soube do que se defender, já que nenhuma acusação



formal lhe foi feita. Assim é que no relatório da sindicância do deputado José Eduardo Cardoso termina por concluir que *"indícios que parecem sugerir a possibilidade de que não tenha ocorrido a prestação de serviços"*. Ressalte-se: indícios que parecem sugerir não ter ocorrido a prestação de serviços.

Na apuração perante este Conselho, não houve uma acusação formal, isto é, de que o processo seria instaurado para apurar, objetivamente, se o acusado teria obtido notas fiscais de empresa e de que o serviço não teria ocorrido. Seria a não ocorrência do serviço? Seria o fato de ter obtido notas de empresa de que era sócio? Se a representação do PSOL fala em serviço de segurança originário de “empresas de propriedade do parlamentar, familiares, sócios ou outros “fantasmas” (relatório inicial do deputado José Eduardo Cardoso e representação do PSOL), qual a acusação que lhe fora formulada? A venda da empresa é relevante?

690C88E512

690C88E512



Observa-se que, em momento algum foi informado ao acusado sobre o que deveria se defender. O procedimento não tem início, meio ou fim.

Ademais disso, na esteira de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, “se a Administração tem por finalidade alcançar verdadeiramente o interesse público fixado na lei, é óbvio que só poderá fazê-lo buscando a verdade material, ao invés de satisfazer-se com a verdade formal, já que esta, por definição, prescinde do ajuste substancial com aquilo que efetivamente é, razão por que seria insuficiente para proporcionar o encontro com o interesse público substantivo” (“Curso de direito administrativo”, 26^a., ed., Malheiros, pág. 502). Vê-se, pois, que é inegável dever a Administração sancionadora que obter a verdade material. Ora, se sequer há uma acusação formalizada, sobre qual o assunto efetivamente seria o embasamento da punição, como se falar na apuração da verdade material?

690C88E512



Todo acusado tem direito a uma acusação formalizada, para saber sobre o que se defender. Segundo MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, a administração é obrigada a “velar para que todo acusado tenha o seu defensor. Zelar *para que tenha ele pleno conhecimento da acusação e das provas que a alicerçam...*” (“Comentários à Constituição brasileira de ‘988”, Saraiva, 1990, vol. I, pág. 68).

O que todos autores reconhecem é que deve haver obediência ao devido processo. “El principio de La defensa en juicio, o debido proceso, Es aplicable em si procedimiento administrativo y com criterio amplio, no restrictivo” (AGUSTIN GORDILLO, “Tratado de Derecho Administrativo”, Fund. De Derecho Administrativo, tomo 2, 4^a. ed., 2000, Buenos Aires, IX-10).

Pressuposto inalienável da instauração de qualquer procedimento diz respeito à formalidade da acusação. Para que sejam respeitados todos os princípios incidentes sobre o denominado processo administrativo é



imprescindível que haja uma acusação formalizada para propiciar ao acusado que se defenda de fato objetivamente determinado.

Os Tribunais já decidiram que se a portaria que instaura o processo não contém “exposição do fato ou fatos que constituem infrações disciplinares, com todas as suas circunstâncias, à semelhança do que se faz na ação penal, com a denúncia que é peça básica da *persecutio criminis*”, há flagrante nulidade (“Revista dos Tribunais”, 232–257). É nulo o processo administrativo que não especifica a falta grave atribuída ao servidor (“Revista dos Tribunais”, 321–260).

Sendo o procedimento uma série encadeada de atos que se inicia por uma acusação, passa pela produção de provas e termina por uma condenação ou absolvição, os fatos hão de ser absolutamente conectados, isto é, a conclusão (condenação) há que estar suportada em um fato devidamente definido na portaria inicial. Assim, o acusado não sabia do que se defender.

690C88E512

690C88E512



Fez, inicialmente, sua defesa recair sobre a veracidade da nota fiscal emitida e, posteriormente, produziu prova de que os serviços foram prestados. Fê-lo sem sequer saber do que estava sendo acusado.

Por outro lado, inegável que não se pode superar a falta de tipicidade do fato apontado no relatório (já que inexistente denúncia ou, ao menos, peça acusatória).

CESARE BECCARIA já apontava, como autor clássico das garantias penais, a inexistência de condenação sem lei e sem prévia definição legal. A jurisprudência é farta: “Só a lei, em sentido formal e material, pode tipificar infração e impor penalidade” (STJ, Resp. 117.847, rel., Min. JOSÉ DELGADO, 17.6.97).

A aplicação de qualquer sanção pressupõe a existência de um *fato típico*, qual seja, o conjunto de elementos de conduta punível previsto em lei. A tipicidade é garantia de defesa e da boa aplicação da lei.

690C88E512

690C88E512



CÂMARA DOS DEPUTADOS

À lei cabe estabelecer quais os fatos ensejadores da infração penal ou administrativa.

No âmbito do Parlamento, cabe às normas internas definir o que seja fato típico, ainda que de tipicidade rotulada aberta, para que o acusado possa, em primeiro lugar, saber sobre o que se defende e, por pressuposto, saber se o fato de que se vai defender é típico ou não. Isto é, se tem pertinência com o fato ocorrido na realidade com o dispositivo normativo. A isso se dá o nome de subsunção.

Analisemos o fato, na versão vinda do relatório do deputado José Eduardo Cardoso. Relata ela que havia dúvida sobre o lastro das notas fiscais emitidas e, em segundo lugar, que havia a possibilidade de que não tivesse ocorrido a prestação de serviços. Mera *possibilidade, eventualidade, indícios*.

Vindo os autos a esta Comissão de Ética de Decoro Parlamentar, o que mais se apurou? Nada mais. Continuam, então, a possibilidade, a eventualidade da



ocorrência do evento, e meros indícios de que tivesse ocorrido infração ao Código de Ética.

INDAGA-SE: QUAL INFRAÇÃO? Onde está ela tipificada?

A TIPIFICAÇÃO decorre da Portaria n. 7, de 7/4/2009, da Mesa que assim dispôs no parágrafo 9º do art. 2º com a redação dada por tal Portaria e assim redigida: “Não se admitirá a utilização da Verba Indenizatória para ressarcimento de despesas relativas a bens fornecidos ou serviços prestados por empresa ou entidade da qual o proprietário ou detentor de qualquer participação seja deputado ou parente seu até o terceiro grau”.

Conclusão óbvia: se até então não existir tipificação da conduta como infracional, infração não há.

Com diz o deputado REGIS DE OLIVEIRA em livro sobre o assunto: “Para que haja aplicação da penalidade e para que se identifique a infração administrativa, impõe-se que esteja presente, além da



antijuridicidade, *o tipo*, ou seja, *o conjunto de elementos de comportamento punível previsto na lei administrativa*” (“Infrações e sanções administrativas”, RT, 2^a, ed., pág. 20).

Se a infração apenas foi tipificada como passível de sanção por vedação ao uso da verba de indenização a partir da vigência da Portaria n. 7/2009 entendendo ocorridos os fatos antes de tal data, inadmissível se falar na aplicação de qualquer sanção política por tal fato.

Vê-se, pois, que não há como aplicar qualquer sanção ao deputado Edmar Moreira. Em primeiro lugar, porque não há fato típico e punível. Em segundo lugar, porque o fato apontado (se é que existe) tanto no relatório da Comissão de Sindicância, como no do relator designado para prolação de voto não restou demonstrado. Observa-se que a Comissão de Ética não arrolou qualquer testemunha, o mesmo sucedendo com a Comissão de Sindicância.

690C88E512

690C88E512



Ora, se não há *fato apontado como agredido* e se *não há fato típico*, como se falar em aplicação de qualquer sanção ao parlamentar acusado?

Observa-se que o parlamentar foi trazido a esta Comissão de Ética e Decoro Parlamentar pela imprensa. Rotulado como de “O homem do castelo” pelo fato passado ocorrido há longos anos atrás, o que significou uma condenação política bastante grave, é trazido ao Conselho de Ética pelo fato de ter utilizado notas de sua empresa na prestação de contas da verba de representação.

Era tal fato punível, até a edição da Portaria n. 7/2009? Não.

A que título o iremos punir? Por força de não ter demonstrado a prestação dos serviços? Mas, está efetivamente demonstrado que os serviços não foram prestados? O acusado exibe notas fiscais de empresas que funcionavam regularmente e afirma, por testemunha e através de seu depoimento pessoal, que os serviços foram



prestados. Onde está a prova de que tais serviços não foram prestador, de forma a embasar condenação do acusado?

Bastam indícios? Efetivamente, não. Ocorre que aqui estamos fazendo a inversão do que nos manda o direito. A imparcialidade é requisito essencial para que possa haver um bom julgador. Como diz a lição de JUAN FRANCISCO LINARES, ao apreciar o comportamento de juízes que não se sentiam submetidos à lei, mas decidiam para ficar bem com os outros e com a mídia: “Los jueces de esos tribunais parecerían olvidar que tal tipo de jurisdicción se implanta, no para proteger al Estado, sino al individuo contra el Estado” (“Lo contencioso-administrativo em La Justicia Nacional Federal”, , pág. 929).

Em verdade, não estamos aqui para proteger o Estado, ou, mais especificamente, o legislativo, órgão a que pertencemos, mas o indivíduo contra os excessos do Estado.

690C88E512

690C88E512



Ora, no caso em que se aprecia, é imprescindível que se suporte o denominado *princípio da legalidade objetiva*, isto é, que as normas, sua aplicação, a produção de provas e o julgamento não resvalem para a subjetividade, seja na interpretação dos dispositivos legais, seja no subjetivismo do julgador.

Do que se produziu há que se extrair a verdade dos autos. O que existe em seu bojo? Há indícios de que o deputado Edmar Moreira tenha utilizado serviços de uma empresa de que era sócio para gastar na denominada verba de representação. Tal fato constitui infração política, de forma a lhe ser imposta uma sanção, seja ela qual for? Positivamente, não. Nem há prova de que os serviços não tenham sido prestados, mas meros indícios de sua ocorrência e o fato de ter utilizado tais notas não eram vedados pela administração da Casa Legislativa.

Dir-se-á que o julgamento *não é jurisdicional, mas político.*

690C88E512



Não se pode deixar de ressaltar a distinção entre *verdade* e *opinião*. A opinião é um discurso sobre aquilo que parece. A verdade é a conexão entre o que se diz e o que efetivamente é. No caso dos autos, foram emitidas duas opiniões sobre os fatos. Uma entendendo adequada a pena de perda de mandado; outra, entendendo suportar uma sanção menos grave. Ambas respeitabilíssimas, uma vez que emanadas de parlamentares do mais alto grau de seriedade e dignidade. Só que contêm opiniões e não retratam a verdade dos fatos em consonância com o regramento jurídica.

Sabiamente, a filósofa HANNA ARENDT entendeu a política como baseada no fato da pluralidade humana e afirma que política “diz respeito à coexistência e associação de homens diferentes” (“A promessa da política”, ed. Difel, 2009, pág. 145). A autora, na sequência de sua notável obra, esclarece do perigo da política vir a desaparecer do mundo (fls. 148). Assevera, depois, que “a idéia de que a política interna é uma teia de mentiras e



ardis tecida por interesses escusos e ideologias ainda mais escusas e a política externa um pêndulo a oscilar entre a propaganda insulsa e o exercício da força bruta” são preconceitos (fls. 150). A grande mentira atual é que a democracia partidária pretende representar o povo “algo em que o próprio povo nunca acreditou” (fls. 150).

Estamos fazendo tais afirmações, em respeito à pluralidade de opiniões que deve imperar numa democracia participativa. Em verdade, a coexistência de homens diferentes, provindos de todos os cantos do país, incorporando as mais diversas religiões, conceitos, preconceitos, idéias e ideais, formam um todo altamente heterogêneo e que retrata, exatamente, a população brasileira.

Dentro das expectativas que despertamos na população, há aquela que agirmos corretamente, dentro desta sociedade plural e diversificada. O agir correto pressupõe a obediência à lei e também ao ordenamento jurídico como um todo. O mundo normativo



nos orienta que devamos obediência, em primeiro plano, à Constituição Federal e, posteriormente, às leis que editamos e, por fim, às normas de terceiro grau, quais sejam, decisões judiciais, contratos e os regimentos.

Neste passo, prevalece, para nos dirigir, o Regimento Interno da Casa e o Código de Ética. Não se vê, em qual ponto, qualquer das normas administrativas foi ferida. Em nenhum ponto há que se ver da agressão às normas que disciplinam a questão posta a julgamento.

Relembrando: 01. Não havia norma que impedia o uso de notas fiscais da própria empresa para obtenção de ressarcimento, o que adveio apenas com a Portaria n. 7, de 7/4/2009; 02. O fato da acusação vem consubstanciado na representação formulada pelo PSOL do uso indevido de notas fiscais de empresa cujo titular era o acusado, o que, como se viu, não embasa a acusação; 03. O relatório da Comissão de Sindicância apenas aponta indícios de que os serviços podem não ter sido prestados (alteração de fato punível); 04. Nenhuma prova foi

690C88E512

690C88E512



produzida, seja pela Comissão de Sindicância, seja pelo Conselho de Ética que pudesse embasar qualquer conduta irregular ou típica que tivesse sido praticada pelo acusado; 05. Não há comprovação efetiva de que os serviços não foram prestados, descabendo ao acusado desfazer o fato; 06. É princípio de direito que cabe ao acusador comprovar a acusação, fato que não aconteceu; 07. Ao contrário, o acusado trouxe prova substancial que obscurece eventuais indícios de que os serviços de segurança não tivessem sido prestados. 08. O acusado era titular de empresas de segurança e é de se presumir que tenha se utilizado de tais serviços.

Em suma, não há como se decretar a perda do mandato e nem é viável a aplicação de qualquer outra sanção ao deputado Edmar Moreira.

Diante do que se expôs, impõe-se o arquivamento do feito, **POR ABSOLUTA FALTA DE JUSTA CAUSA** para a instauração do procedimento administrativo ou do processo de perda de mandato, uma vez que não se



CÂMARA DOS DEPUTADOS

demonstrou, nem existiu, fato que fosse incompatível com o decoro parlamentar, nos exatos termos do inciso II do art. 55 da Constituição Federal.

PODER-SE-IA DIZER TAMBÉM INEPTA

A REPRESENTAÇÃO, uma vez que iniciada através de denúncia do PSOL que afirmou o uso de serviço de segurança prestado por empresa do próprio parlamentar, o que, como se viu, apenas ficou proibida com o advento da Portaria n. 7/2009.

Daí impor-se o arquivamento do feito.

Brasília,

**Deputado Sérgio Brito
Relator do Parecer Vencedor**

690C88E512

690C88E512