



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ricardo Ferraço

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Parecer do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, a respeito da Representação nº 1, de 2015, formulada pela Rede Sustentabilidade (Rede) e pelo Partido Popular Socialista (PPS), em face do Senador DELCÍDIO DO AMARAL.

RELATOR: Senador RICARDO FERRAÇO

I – RELATÓRIO

Cuida-se de Parecer do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP), nos autos da Representação nº 1, de 2015, submetido à consideração desta Comissão, nos termos do § 2º do art. 17-O da Resolução nº 20, de 1993 (Código de Ética e Decoro Parlamentar), para exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade e juridicidade.

A referida Representação foi oferecida em 15/12/2015, para apuração de comportamento incompatível com o decoro parlamentar, tendo sido proposta pela Rede Sustentabilidade (Rede) e pelo Partido Popular Socialista (PPS), em face do Senador Delcídio do Amaral.

A tramitação da matéria está satisfatoriamente narrada no relatório preliminar e na parte descritiva do relatório final, oferecidos à consideração dos membros daquele Conselho pelo Senador Telmário Mota, designado para relatá-la perante dito colegiado, nos termos do art. 15, inciso III, do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

A partir da narrativa constante desse Parecer, observa-se que a alegada quebra de decoro decorreria dos fatos que resultaram na prisão do



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ricardo Ferraço

Representado, por determinação do Supremo Tribunal Federal (STF), em 25 de novembro de 2015, evento amplamente divulgado pela imprensa, em que o Senador Delcídio do Amaral é acusado de obstrução das investigações da “Operação Lava Jato”, conduzida pela Polícia Federal, além de formação de organização criminosa.

Conforme relata o Parecer do CEDP, afirmou-se na Representação que a gravidade das acusações contra o Senador Delcídio do Amaral decorreram de conduta do Representado totalmente incompatível com o decoro parlamentar, por abuso de prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional, ao valer-se *do seu cargo público, sua envergadura institucional e sua influência e trânsito sobre as estruturas de Estado para favorecer-se, obstar a sua própria responsabilização criminal e de terceiros*, concluindo, ademais, que *a torpeza da conduta salta aos olhos e merece a condenação diante do mais frouxo parâmetro de probidade que se tenha em conta*.

A Representação se fez acompanhar de cópia da degravação das conversas que ensejaram a decretação da prisão do Representado pelo STF.

Admitida a Representação pelo Presidente do Conselho de Ética, nos termos dos arts. 14, § 1º, e 15, da Resolução nº 20, de 1993, procedeu-se à notificação do Representado, no dia 22 de dezembro de 2015, para apresentar defesa prévia.

No dia 18/02/2016, o Representado apresentou a defesa prévia, alegando, inicialmente, que as acusações de conduta ofensiva à ética formuladas na Representação só poderiam ser fundamentadas em conduta criminosa se houvesse claros indícios de cometimento do delito, que deveria, ademais, restar cabalmente provado no feito judicial, em momento ulterior.

Ainda em preliminar, arguiu a ilicitude da degravação que instrui o processo, porque teria sido induzido, por um dos interlocutores – Bernardo Cerveró – a fazer *declarações comprometedoras, mediante falsa representação da realidade, para, mais tarde, utilizar-se da gravação como trunfo, a fim de entabular o acordo de colaboração com seu pai*.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Ricardo Ferraço

No mérito, com relação à conduta de obstrução da Justiça à investigação policial, argumentou que a descrição desse delito não passou de mera tentativa. Além disso, asseverou que seria necessário comprovar a formação da organização criminosa para se atribuir ao Representado eventual crime de obstrução à justiça.

No que pertine à acusação de patrocínio infiel, afirmou que a Representação não procede, pois não funcionou como procurador de Nestor Cerveró.

Quanto à exploração de prestígio, alegou que não teria poder institucional junto ao STF, e que tampouco essa Corte se sujeitaria a tal influência.

Com relação às demais acusações contidas na Representação, relacionadas com condutas criminosas (corrupção passiva, favorecimento pessoal e tráfico de influência), afirmou que elas não constaram da denúncia feita pela Procuradoria Geral da República (PGR).

Relativamente aos deveres e vedações dispostas no Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, em especial, à conduta descrita no art. 5º, III – prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes –, ressaltou que o registro das gravações não revelou que a suposta irregularidade tenha sido praticada no desempenho do mandato, até porque, segundo argumentou, Bernardo Cerveró é indivíduo alheio à atividade parlamentar, sendo do círculo restrito da pessoa do Representado, em decorrência da amizade entre as respectivas famílias.

Ao final, pugnou pelo arquivamento da Representação ou, subsidiariamente, por se aguardar o desfecho do processo criminal perante o STF.

Não arrolou testemunhas.

Em 09/03/2016, o Senador Telmário Mota apresentou Relatório Preliminar, concluindo pela existência de indícios de prática de atos contrários à ética e ao decoro parlamentar, e com voto pela admissibilidade



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Ricardo Ferraço

da Representação. Na reunião de 16/03/2016, o Conselho aprovou o Relatório Preliminar.

As reuniões seguintes foram destinadas à instrução do feito.

De relevante, o registro de que o CEDP convidou Bernardo Cerveró, Edson Ribeiro e Diogo Ferreira – ou seja, os interlocutores do Representado na conversa que foi degravada –, entretanto essas testemunhas não compareceram. A primeira, porque estava fora do País. As outras, porque estavam em regime de prisão domiciliar, de modo que seu comparecimento dependeria de autorização do STF. Diante disso, o Conselho decidiu por dispensar as testemunhas.

A defesa requereu que se oficiasse o STF para encaminhar cópia integral dos autos do Inquérito nº 4.170/DF e da mídia contendo a gravação encartada aos autos. O pedido foi acolhido pelo Colegiado na 6ª reunião. Posteriormente, na 8ª reunião, foi aprovado requerimento no sentido de dispensar a juntada desses documentos por ato do CEDP, posto que a própria defesa do Representado poderia providenciar tais peças diretamente no STF.

Com relação à oitiva do Representado, esta não ocorreu – apesar de ter sido marcada diversas vezes –, ao amparo de sucessivos atestados médicos que alertavam para a impossibilidade de o Senador Delcídio do Amaral falar ao Conselho.

Importante salientar que o CEDP facultou, mais de uma vez, como forma de se colher a oitiva do Representado, sua realização por videoconferência, por escrito ou até mesmo presencialmente, perante Comissão que se deslocaria para ouvi-lo onde estivesse. A despeito disso, o Representado não se pronunciou.

Cabe registrar, também, que foram juntadas aos autos cópias das entrevistas concedidas pelo Representado ao jornal “The New York Times” e à revista ISTOÉ, durante o período de instrução.

A instrução encerrou-se em 26/04/2016.

Assinatura manuscrita em azul, com uma letra inicial que parece ser 'R' ou 'F'.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Ricardo Ferraço

Durante a instrução, a defesa ajuizou ações mandamentais diversas, em que apontou supostas violações ao devido processo legal e ao direito de defesa.

No mandado de segurança MS 34.064/DF, reclamou a conversão do feito em diligência, para que fosse ouvida a CCJ, previamente, sobre a Representação, segundo interpretação que deu ao art. 17-O, § 2º, do Código de Ética. Ademais, arguiu a suspeição do Relator e requereu fosse suspensa a tramitação do feito, ao argumento de que, estando de licença médica, não poderia comparecer aos atos processuais.

Os pleitos cautelares restaram indeferidos, aos seguintes fundamentos, constantes da decisão do Ministro Celso de Melo:

“... a interpretação de normas de índole meramente regimental (como aquelas concernentes ao art. 32, § 4º, do Regimento Interno do Senado Federal e ao art. 17-O, § 2º, do Regimento Interno do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar) suscita questão que se deve resolver, “exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário” (RTJ 102/27), circunstância essa – como anteriormente ressaltado – que descaracteriza a plausibilidade jurídica da postulação cautelar do ora impetrante.

...

Mesmo cuidando-se de procedimentos parlamentares de cassação de mandatos eletivos, inclusive do próprio Presidente da República, revelam-se inaplicáveis as regras de impedimento/suspeição previstas na legislação processual, segundo advertem eminentes doutrinadores, como CARLOS MAXIMILIANO, (“Comentários à Constituição Brasileira”, vol. II/113, nota de rodapé, item n. 334, 5ª ed., 1954, Freitas Bastos), e enfatiza a jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal

...

No caso ora em exame, a licença para tratamento de saúde concedida ao impetrante não o impediu de exercer, ainda que na fase introdutória do procedimento instaurado perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, o direito de defesa, mesmo porque não se lhe exigiu, até o presente momento, o comparecimento perante aquele órgão do Senado da República, circunstância que afasta qualquer alegação de ofensa ao seu direito de presença.”



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ricardo Ferraço

Um segundo mandado de segurança, MS 34.155/DF, foi impetrado pelo Representado, que alegou cerceamento de defesa, tendo o Relator, Ministro Celso de Melo, indeferido a cautelar pleiteada, nos seguintes termos:

“O exame dos autos revela que não houve inquirição de testemunhas, seja porque não arroladas pelo partido político que formulou a representação (Resolução nº 20/93, art. 14, “caput”, alterado pela Resolução nº 25/2008), seja porque o representado, ora impetrante, deixou de fazê-lo no momento procedimentalmente adequado, vale dizer, no instante em que ofereceu a sua defesa prévia (Resolução nº 20/93, art. 15, inciso II, “a”, na redação dada pela Resolução nº 25/2008), seja, ainda, porque o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal deliberou revogar anterior determinação que ordenara, no desempenho de seus poderes processuais, a inquirição “ex officio” de determinadas testemunhas (decisão proferida na 6ª reunião desse órgão parlamentar, realizada em 29/03/2016).

Cabe assinalar, por necessário, que o rol de testemunhas há de ser produzido pelo representante juntamente com o oferecimento da representação, e pelo representado, no momento de formalização de sua defesa prévia, sob pena, em ambos os casos, de preclusão dessa faculdade processual, à semelhança do que sucede no processo penal condenatório, no qual o rol de testemunhas deverá instruir, igualmente sob pena de preclusão, a denúncia (CPP, art. 41) e a resposta (CPP, art. 396-A).

Esse ônus jurídico que recai sobre o representante (denunciante) e o representado (denunciado), se inobservado, como o foi no caso, tornará inadmissível o oferecimento tardio do rol de testemunhas, pois, em ocorrendo a omissão da parte, precluir-se-á, como efeito derivado de seu comportamento processual, a sua faculdade de arrolar testemunhas.

...

De outro lado, e como se registrou, no caso, o indeferimento, devidamente fundamentado, de pedido de expedição de ofício ao Supremo Tribunal Federal (deliberação tomada pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal na 8ª reunião, realizada em 19/04/2016) com o objetivo de solicitar a esta Corte cópia integral dos autos do Inq 4.170/DF, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, não vejo como reconhecer, em juízo de estrita cognição, a ocorrência de cerceamento de defesa, pois a questionada recusa



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Ricardo Ferraço

constituiu objeto de longa e extensa discussão no âmbito do órgão parlamentar em questão.

...

Observo, ainda, que o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, em sua 8ª reunião, realizada em 19/04/2016, deliberou oferecer três opções ao representado, ora impetrante, para efeito de tomada de seu depoimento pessoal: (a) depoimento presencial, (b) depoimento por videoconferência, “no local de escolha do Representado”, e (c) depoimento por escrito.

Cabe, pois, ao representado, ora impetrante, proceder à escolha que lhe foi ensejada pelo órgão apontado como coator, respeitado, sempre, o seu direito de permanecer em silêncio.”

Uma terceira ação mandamental – MS 34.173/DF – também foi ajuizada pelo Representado, tendo sido distribuída também ao Ministro Celso de Melo. Na oportunidade, o impetrante suscitou a suspeição do Senador Randolfe Rodrigues – integrante do CEDP –, porque teria assinado, como de fato assinou, em apoio, a Representação. Com relação a isso, o Relator entendeu que o pedido era destituído de plausibilidade jurídica, considerado o magistério jurisprudencial da Suprema Corte, que se orienta em sentido diverso do pretendido pelo impetrante. Na fundamentação, o Ministro Celso de Melo afirmou:

“Na realidade, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 21.623/DF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, já enfatizara que os procedimentos de caráter político-administrativo (como o de cassação de mandato eletivo) revelam-se impregnados de forte componente político, considerados os aspectos concernentes à natureza marcadamente política de sua motivação e das próprias sanções que ensejam, inviabilizando-se, em consequência, em relação aos Senadores da República e aos Deputados Federais, a aplicação subsidiária das regras de impedimento / suspeição previstas no direito processual comum”.

Ainda nessa ação, o impetrante pleiteou que se observasse o interstício de dez dias úteis entre a entrega do relatório pelo Senador Telmário Mota e sua apreciação pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Neste



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ricardo Ferraço

ponto, a liminar foi indeferida ao argumento de que a interpretação incidente sobre normas de índole meramente regimental, por envolver típica matéria *interna corporis*, suscita questão que se deve resolver, exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário.

No dia 29/04/2016, o Representado apresentou suas alegações finais, com questões preliminares e defesa de mérito, pugnando pela improcedência da Representação e, subsidiariamente, pela aplicação de medida disciplinar mais branda do que a cassação do mandato. No essencial, observo que o Representado repisou os argumentos que constavam da defesa prévia e os que foram levados à apreciação do STF, nos sucessivos mandados de segurança, cujas cautelares foram, todas, liminarmente indeferidas, por decisões do Relator dos mencionados processos, Ministro Celso de Melo.

No dia 03/05/2016, o Senador Telmário Mota apresentou seu relatório, em que analisou, um a um, os argumentos da defesa e, ao final, concluiu estar evidenciada a quebra de decoro por parte do Representado e votou pela decretação da perda do mandato do Senador Delcídio do Amaral, nos termos do Projeto de Resolução ofertado.

Aprovado por 13 votos favoráveis, com uma abstenção e nenhum voto contrário, o Relatório convolou-se em Parecer da CEDP, que é, nesta oportunidade examinado por esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

II – ANÁLISE

Compete à CCJ, à luz do disposto no § 2º do art. 17-O do Código de Ética e Decoro Parlamentar e, ainda, em conformidade com o art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, examinar os aspectos de ordem constitucional, legal e jurídico do parecer proferido pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, nos autos da Representação nº 1, de 2015, a fim de averiguar a constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade do projeto de Resolução.

A Representação nº 1, de 2015, de autoria da Rede e do PPS, amparada no art. 14 da Resolução nº 20, de 1993, o Código de Ética e Decoro



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Ricardo Ferraço

Parlamentar desta Casa, tem como substrato fático a participação do Senador Delcídio do Amaral em tratativas para prestar auxílio para soltura de preso, por meio de suposta influência que alardeou ter junto a magistrados integrantes da Suprema Corte, e posterior fuga para o exterior. Segundo a Representação, tal conduta configura, além de outros crimes, obstrução da Justiça, o que levou o STF, ao tomar conhecimento da gravação feita por um dos interlocutores do Representado, a decretar sua prisão.

Para os Representantes, a conduta caracterizou procedimento incompatível com o decoro parlamentar, por abuso de prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional, ao valer-se *do seu cargo público, sua envergadura institucional e sua influência e trânsito sobre as estruturas de Estado para favorecer-se, obstar a sua própria responsabilização criminal e de terceiros*, concluindo, ademais, que *a torpeza da conduta salta aos olhos e merece a condenação diante do mais frouxo parâmetro de probidade que se tenha em conta*.

No plano constitucional, observo que a Carta Política regula a matéria da seguinte forma:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

.....

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

.....

§ 1º É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013)

.....



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Ricardo Ferraço

§ 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º.

Verifico, então, que a conduta do representado subsume-se no § 1º do art. 55 acima transcrito.

Ainda no plano constitucional, o Representado arguiu, em sede de mandado de segurança (MS 34.155/DF) ofensa ao direito de defesa e ao devido processo legal. Sua pretensão cautelar restou, todavia, indeferida, nos termos da decisão do Ministro Celso de Melo.

Com relação à ausência de testemunhas, observou o magistrado que o representante deveria ter indicado **na defesa prévia** o rol das oitivas pretendidas, de modo que não tendo procedido dessa forma operou-se a preclusão, consubstanciada na perda de uma faculdade processual.

No tocante à negativa de a CEDP oficial ao STF para obter cópia do Inquérito nº 4.170/DF, o julgador não reconheceu a ocorrência de cerceamento de defesa, pois a questionada recusa constituiu objeto de longa e extensa discussão no âmbito do órgão parlamentar em questão. Além disso, poderia a defesa, por iniciativa própria, providenciar a cópia requerida, pois, no mencionado Inquérito, é o próprio Representado que figura como investigado, razão pela qual tem amplo acesso àqueles autos.

Relativamente à ausência de depoimento pessoal do Representado, observo que o CEDP facultou, mais de uma vez, como forma de se colher a sua oitiva, sua realização por videoconferência, por escrito ou até mesmo presencialmente, perante Comissão que se deslocaria para ouvi-lo onde estivesse. Entretanto, o Senador Delcídio do Amaral lançou mão de sucessivos atestados médicos para alegar a impossibilidade de falar ao Conselho. Tentava, indisfarçavelmente, protelar o rito do processo, para retardar a inevitável decisão que reconheceu ter havido quebra de decoro parlamentar de sua parte.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Ricardo Ferraço

Para reforçar esse aspecto, o Relatório do Senador Telmário Mota ressaltou que, durante o período de licença médica, o Representado concedeu entrevistas a órgãos da imprensa escrita e televisionada, o que demonstra sua boa condição de saúde.

Não há reparos a fazer, portanto, no Parecer do CEDP, quanto aos princípios constitucionais da ampla defesa, contraditório e devido processo legal.

No plano da legalidade, o Representado suscitou preliminares de suspeição, que não foram acatadas. Ainda com esse intuito, impetrou o MS 34.064/DF e o MS 34.173/DF, cujo pedido de medida cautelar restou indeferido, ao argumento de que os procedimentos de caráter político-administrativo, como o de cassação de mandato eletivo, revelam-se impregnados de forte componente político, considerados os aspectos concernentes à natureza marcadamente política de sua motivação e das próprias sanções que ensejam, inviabilizando-se, em consequência, em relação aos Senadores da República e aos Deputados Federais, a aplicação subsidiária das regras de impedimento ou de suspeição previstas no direito processual comum.

No que tange à regimentalidade, observo, no campo material, que a conduta do Representado fere o disposto nos incisos I e III do art. 5º da Resolução nº 20, de 1993, o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal:

Art. 5º Consideram-se incompatíveis com a ética e o decoro parlamentar:

I – o abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 55, § 1º);

.....

III – a prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes.

No que pertine ao rito, verifico que foram obedecidas as regras estabelecidas na mencionada Resolução, de modo que, também no plano



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ricardo Ferraço

regimental, foi observado o devido processo legal e o direito de ampla defesa e contraditório.

O Representado, como relatamos, bateu às portas do Judiciário para reclamar suposta ofensa ao rito estabelecido pela Resolução nº 20, de 1993, especificamente no que tange à pretensa necessidade de remessa do feito à CCJ, previamente à fase de instrução, tratada no MS 34.064/DF, e ao tempo entre a entrega do relatório pelo Senador Telmário Mota e sua apreciação pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, que alegava ser de 10 dias úteis obrigatoriamente, controvérsia que foi objeto do MS 34.173/DF. Sua irresignação, todavia, não mereceu acolhida no STF, que, por decisões liminares do Ministro Celso de Melo, indeferiu as medidas cautelares pleiteadas, ao fundamento de que a interpretação de normas regimentais envolve matéria *interna corporis*, sendo vedada sua apreciação pelo Poder Judiciário.

Ultrapassado este ponto, observamos que o rito estabelecido na legislação de regência foi fielmente obedecido, não havendo que se falar, no aspecto da regimentalidade, em qualquer prejuízo à defesa do Representado.

No âmbito da juridicidade, verifica-se a utilização da forma adequada para alcançar o objetivo pretendido, tendo em vista que a Representação nº 1, de 2015, foi oferecida por iniciativa de partidos políticos perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, consoante o disposto no *caput* do art. 14 do Código de Ética e Decoro Parlamentar (Resolução nº 20, de 1993).

Por sua vez, o relatório final – que sucedeu o exame preliminar da admissão da representação, seu registro e autuação, notificação do representado, defesa prévia, designação de relator, relatório preliminar, instauração do processo, instrução probatória e alegações finais –, ao acolher os termos da Representação, considerou as condutas que foram imputadas ao representado incompatíveis com o decoro parlamentar, oferecendo, em suas conclusões, o projeto de resolução apropriado para a declaração da perda de mandato, com a finalidade de ser esse instrumento legislativo posteriormente utilizado para a apreciação da perda do mandato do Representado pelo Plenário desta Casa.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ricardo Ferraço

Note-se que a resolução é a proposição legislativa adequada para a perda de mandato de Senador, consoante o que preceitua o § 2º do art. 17-I do Código de Ética e Decoro Parlamentar, com capacidade para inovar a ordem jurídica e dotado de efetiva coercitividade.

Nesses termos, verifica-se que o Relatório Final do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, ao apreciar a Representação nº 1, de 2015, contra o Senador Delcídio do Amaral, não contém vícios no que pertine à juridicidade.

III – VOTO

Diante do exposto, manifesto-me pela inexistência de vícios no processamento da Representação nº 1, de 2015, sob os aspectos de constitucionalidade, legalidade e juridicidade.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator