

ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466



Revista de Informação Legislativa

Brasília – DF

ano 61

241

p. 1-254

janeiro a março de 2024

SENADO FEDERAL



O controle da ética parlamentar no Senado Federal: a punição disciplinar dos senadores em argumentos e números

Federal Senate's control of parliamentary ethics: senators' disciplinary punishment in arguments and numbers

Roberta Simões Nascimento¹

Resumo

O artigo analisa a atuação do Senado Federal no controle disciplinar dos senadores nos últimos 30 anos. Explica a adoção do *Código de ética e decoro parlamentar* e a institucionalização do Conselho encarregado de sua aplicação, nos termos da Resolução nº 20, de 1993, do Senado Federal. Expõe o desenho do procedimento para a punição por quebra de decoro dos senadores e apresenta dados relacionados ao exercício dessa função legislativa, com base em pesquisa no site do próprio Senado Federal. Constatou-se que o controle ético-disciplinar tem sido exercido com parcimônia no Senado Federal; no entanto, isso não autoriza afirmar que se trata de um controle fraco, pois os parlamentares parecem cientes dos limites dos comportamentos aceitáveis. Na conclusão, apresentam-se considerações sobre a importância da punição ético-disciplinar para o fortalecimento das imunidades parlamentares.

Palavras-chave: controle parlamentar; controle ético-disciplinar; decoro parlamentar; códigos de ética e decoro parlamentar; Senado Federal.

Abstract

The article analyzes the role of the Federal Senate in the disciplinary control of senators over the last 30 years. The adoption of the *Code of ethics and parliamentary decorum* and the institutionalization of the Council responsible for its application are explained, under the terms of Resolution no. 20, of 1993, of the Federal Senate. The design of the procedure for punishing senators for breach of decorum is presented, and data related to the exercise of this legislative function is presented, based on research on the Federal Senate's own

¹ Roberta Simões Nascimento é doutora em Direito pela Universidade de Alicante, Alicante, Espanha; doutora e mestra em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil; professora adjunta da UnB, Brasília, DF, Brasil; advogada do Senado Federal, Brasília, DF, Brasil. E-mail: bertasimoes@hotmail.com

website. It was found that ethical-disciplinary control has been exercised sparingly in the Federal Senate. However, this does not authorize the conclusion that this is weak control, as parliamentarians seem aware of the limits of acceptable behavior. In the conclusion, considerations are presented on the importance of ethical-disciplinary punishment for strengthening parliamentary immunities.

Keywords: parliamentary control; ethical-disciplinary control; parliamentary decorum; codes of ethics and parliamentary decorum; Federal Senate.

Recebido em 7/8/23

Aprovado em 6/11/23

Como citar este artigo: ABNT² e APA³

1 Introdução

Nos termos do art. 55, II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) prevê-se a perda do mandato do congressista “cujo procedimento for declarado incompatível com o decore parlamentar” (Brasil, [2023]), conforme o julgamento da maioria absoluta dos membros da própria Casa legislativa. O texto constitucional não definiu o que considera *falta de decore parlamentar*; no entanto, claramente deu aos próprios pares o poder de punir parlamentares que incorram em condutas inaceitáveis. Contudo, a CRFB não estabeleceu nem previu qualquer obrigatoriedade de criar conselhos de ética e decore parlamentar como unidades organizacionais que fizessem as vezes de corregedoria, com poderes de investigar e sugerir a aplicação de penalidades aos membros que apresentassem má conduta. É competência exclusiva de cada Casa do Congresso Nacional instituir esses órgãos e dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços (Brasil, [2023], art. 51, IV, art. 52, XIII). Trata-se, pois, de matéria *interna corporis*.

Os conselhos de ética e decore parlamentar não têm poderes para aplicar a penalidade de cassação do mandato, nem a de perda temporária do exercício do mandato, para as quais a competência é do plenário da Casa. A despeito disso, a criação de um órgão como

² NASCIMENTO, Roberta Simões. O controle da ética parlamentar no Senado Federal: a punição disciplinar dos senadores em argumentos e números. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 61, n. 241, p. 13-43, jan./mar. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/241/ril_v61_n241_p13

³ Nascimento, R. S. (2024). O controle da ética parlamentar no Senado Federal: a punição disciplinar dos senadores em argumentos e números. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 61(241), 13-43. https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/241/ril_v61_n241_p13

o Conselho de ética e decoro parlamentar (CEDP), com atribuições de autorregulação da conduta parlamentar funciona como uma espécie de *compliance*, ao proporcionar o monitoramento da ética parlamentar; e, entre suas atribuições, está a de zelar pela observância dos preceitos do CEDP. Esse tipo de código contém normas sobre o bom comportamento parlamentar, o que tem o mérito de tornar mais transparente a ética parlamentar, por mais que *standards* subjetivos – como honra, reputação e lealdade – também guiem o julgamento dos processos por quebra de decoro.

No Senado Federal, o CEDP foi criado pela Resolução nº 20/1993, que também instituiu o *Código de ética*, em que foram estabelecidos os atos contrários à ética e ao decoro parlamentar (arts. 4º e 5º), os deveres fundamentais dos senadores (arts. 1º e 2º) e as vedações constitucionais (Brasil, [2008], art. 3º). A iniciativa que culminou naquela Resolução foi influenciada pelas denúncias de fraudes praticadas por parlamentares que compunham a Comissão Mista de Orçamento e ensejou a criação da comissão parlamentar de inquérito (CPI) que ficou conhecida como *CPI dos anões do orçamento*. A adoção de códigos de ética parlamentar em contextos desse tipo (após escândalos de corrupção) é uma típica estratégia para resgatar a confiança da sociedade nas instituições. Entretanto, a possibilidade de um controle interno, com medidas disciplinares contra os próprios colegas, provoca diversas tensões, pois é de se esperar que os parlamentares sejam contrários à imposição de limites à discricionariedade e às prerrogativas de que gozam no exercício do mandato.

Por conta desse conflito, a função ético-disciplinar daquelas Casas costuma ser percebida como eivada de corporativismo. No entanto, são poucos os estudos empíricos, com base em dados e números que possam servir de suporte à análise do perfil de atuação das Casas legislativas no controle interno dos parlamentares. No caso do Senado Federal, até o momento não se conhece qualquer levantamento semelhante. A Resolução nº 20/1993 prevê outras punições mais brandas aplicáveis aos senadores, além da mais drástica, a cassação: advertência, censura verbal ou escrita e perda temporária do exercício do mandato. Daí a pertinência da pergunta: com que frequência, diante de que condutas e com base em que argumentos essas sanções disciplinares são aplicadas na prática pelo Senado Federal?

Dada a importância da função disciplinar desempenhada pelas Casas legislativas, este artigo tem o objetivo de apresentar um panorama da ética parlamentar no Senado Federal, escolhido por algumas razões: tem um número menor de membros (81) se comparado com o da Câmara dos Deputados (513); foi o primeiro a instituir um código de ética e o CEDP, ao passo que a Câmara somente em 2001 aprovou a Resolução nº 25, que criou seu código de ética e seu CEDP; e, apesar dessa antiguidade, o Senado teve menos casos de punição que a Câmara. Assim, o propósito da pesquisa foi investigar empiricamente a institucionalização do controle ético-disciplinar no Senado Federal, os seus entendimentos sobre a quebra de decoro parlamentar e os argumentos empregados na fundamentação das decisões que resultaram na cassação de mandatos.

A seleção dos casos analisados no artigo resulta de busca realizada na base de dados do próprio site do Senado Federal, adotando-se o seguinte caminho: *atividade legislativa >*

projetos e matérias > pesquisas > pesquisa avançada. Nessa página, no menu *tipo de matéria legislativa*, foram assinaladas as opções *DEN*, *REP* e *PCE*, que correspondem às categorias *denúncia*, *representação* e *petição do Conselho de ética e decoro parlamentar*. Estabeleceu-se um intervalo de datas: 1^a/1/1989 e 31/12/2022. Tal busca produziu um resultado de 157 ocorrências. Entretanto, considerando que a sistemática de tramitação das acusações de quebra de decoro sofreu alterações ao longo dos anos, foi necessário examinar, uma a uma, tais ocorrências para verificar os casos que cumpriam os requisitos de admissibilidade, dado que há autuações que não corresponderam à abertura de procedimentos no CEDP, como se explicará oportunamente.

Somente em três casos cassou-se o mandato de senadores: Luiz Estevão em 2000, Demóstenes Torres em 2012 e Delcídio do Amaral em 2016. Quanto a esses casos, o artigo empreende uma análise empírica do conteúdo dos debates parlamentares, com exceção do *caso Luiz Estevão*, cuja sessão ocorreu a portas fechadas. Foram examinadas as atas da sessão de 11/7/2012 do plenário do Senado Federal, conforme o publicado no *Diário do Senado Federal* (DSF) nº 108, de 2012, entre as páginas 35.799 e 35.828 (*caso Demóstenes Torres*); e da sessão de 10/5/2016 do plenário do Senado Federal, conforme o publicado no DSF nº 63, de 2016, entre as páginas 323 e 340 (*caso Delcídio do Amaral*). Com o suporte da análise, procedeu-se à estruturação lado a lado dos argumentos favoráveis e contrários à punição (relator e defesa), para permitir a identificação dos padrões e recorrências, bem como para verificar se o processo por quebra de decoro parlamentar nesses casos fora usado como instrumento de perseguição política.

Para empreender o trabalho, adotou-se esta estrutura: a seção seguinte (2) tece breves considerações sobre o estabelecimento de códigos de ética no Poder Legislativo, o conceito de *decoro parlamentar* e a institucionalização do controle ético-disciplinar pelas Casas legislativas. Na seção subsequente (3), descreve-se a criação e a evolução do procedimento de punição por quebra de decoro parlamentar no CEDP do Senado Federal e apresentam-se os números do levantamento empírico. A seção 4 é dedicada a sistematizar os argumentos apresentados na sessão plenária para a cassação do senador Demóstenes Torres, e a seção 5 faz o mesmo em relação à cassação do senador Delcídio do Amaral. Após a apresentação dos achados relativos à punição por quebra de decoro parlamentar no Senado Federal na seção 6, conclui-se o artigo com considerações sobre a importância da punição ético-disciplinar para o fortalecimento das imunidades parlamentares.

2 A institucionalização do controle ético-disciplinar dos parlamentares

2.1 O estabelecimento de códigos de ética no Poder Legislativo

A adoção de códigos de ética ou de códigos de conduta para tentar disciplinar as condutas dos parlamentares já foi considerada “folclore” (Matthews, 1973), mas hoje é apontada como

uma das principais ferramentas anticorrupção dentro do Poder Legislativo. Não representam a panaceia, mas são considerados elementos importantes de uma cultura democrática saudável (European Union, 2011). Nessas normas, os próprios parlamentares estabelecem: a) *standards* de comportamento parlamentar; b) formas claras de condutas aceitáveis e impróprias; c) um ambiente menos propenso a tolerar os desvios de comportamento e práticas antiéticas; e, conseqüentemente, d) uma cultura que reduza a tendência de adesão dos parlamentares a práticas de corrupção (Pelizzo; Stapenhurst, 2006).

Contudo, não basta que os regimes éticos existam; é necessário que sejam efetivos, pois são pressupostos da atribuição de responsabilidade política dentro do parlamento. De acordo com Pelizzo e Stapenhurst (2006, p. 198), a função da instituição de códigos de ética é dupla: além de aperfeiçoar o *standard* ético e o desempenho dos parlamentares, serve como estratégia para recuperar a confiança do público. Os autores também estabelecem uma diferença entre códigos de ética e códigos de conduta: os primeiros geralmente são produtos de associações profissionais, costumam ser mais amplos e estabelecem os padrões e os valores profissionais para os seus membros, ao passo que os segundos são mais específicos: compõem uma lista de comportamentos requeridos em determinadas circunstâncias, assim como as atividades proibidas, além de proverem uma proteção maior aos envolvidos (o governo, o agente, o cliente).

Seja um, seja outro, o importante é que se estabeleçam minimamente: a proibição de usar o cargo público para proveito pessoal, a de alcançar benefícios devidos à influência de ações institucionais, a de receber presentes acima de determinado valor e a de usar informação confidencial do governo. Além disso, deve-se instituir uma quarentena de pelo menos dois anos. Supõe-se que a imposição de regras escritas, com caráter impessoal, deixa para trás a cultura de regras de conduta não escritas e representam uma forma mais efetiva de organização dos parlamentos contemporâneos (Polsby, 1968, p. 145), sobretudo no contexto de maior exposição, em que o avanço tecnológico faz aumentar a pressão por mais transparência e *accountability* (Pelizzo; Stapenhurst, 2006).

Dentre outros fatores, a efetividade dos códigos de conduta legislativos depende: a) de como se desenhou o sistema de sanções – no caso do Senado: advertência, censura, suspensão do mandato, perda de mandato; b) das atitudes culturais compartilhadas no meio político; e c) da institucionalização dos órgãos encarregados de aplicar o código. Na França, por exemplo, a Assembleia Nacional atribuiu a aplicação das normas éticas a um órgão independente, a *Déontologie de l'Assemblée nationale*, seguindo o exemplo do Reino Unido e do Canadá, o que transmite maior confiabilidade no compromisso com a ética parlamentar. Naturalmente, essas variáveis estão relacionadas entre si e são pressionadas por elementos circunstanciais, como investigações da imprensa, escândalos de corrupção, instabilidade política etc. Seja como for, a criação de órgãos como os conselhos de ética e o estabelecimento de códigos de ética no Poder Legislativo são medidas mínimas necessárias para que os mecanismos de autorregulação funcionem.

2.2 A definição de *decoro parlamentar*

A institucionalização do controle ético-disciplinar, todavia, não resolve de todo o problema da disciplina da ética parlamentar, sobretudo em razão da amplitude do conceito de *decoro parlamentar* para abarcar condutas que hipoteticamente são ofensivas aos padrões de ética e moralidade e por causa da liberdade de que gozam os próprios parlamentares para definir quais condutas são indecorosas. Ao final, são eles os próprios juízes dos comportamentos antiéticos.

Ainda assim, a noção de *decoro parlamentar* é importante, pois o art. 55, § 1º, da CRFB, define que, além da percepção de vantagens indevidas, o abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas a membro do Congresso Nacional é incompatível com o decoro parlamentar. Assim, o decoro parlamentar funciona como limitador da imunidade dos parlamentares estabelecida no art. 53 da CRFB, segundo o qual os parlamentares “são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos” (Brasil, [2023]). Trata-se, portanto, de figura necessária também para conter eventuais destemperos verbais dos parlamentares. Dessa forma, a imunidade parlamentar não é impedimento para que os atos incompatíveis com o decoro parlamentar sejam submetidos a um juízo ético dos próprios pares.

Sem prejuízo das situações descritas no *Código de ética*, a falta de decoro parlamentar costuma ser definida como a falta de decência no comportamento pessoal do parlamentar capaz de desmerecer a Casa de que é membro, associando-se à ideia de falta de respeito à dignidade do Poder Legislativo, de modo a expor a instituição a críticas. Para que se configure a quebra de decoro, não é necessário que o parlamentar tenha praticado uma conduta tipificada no *Código penal*; basta que no juízo político dos próprios pares seja considerada indecorosa.

A palavra *decoro* provém do latim *decorum*, que significa *decência* ou *algo que convém*, a sugerir uma relação de adequação entre o fato e a circunstância de quem age (Aragão, 2007, p. 125). Reale (2011, p. 309) adiciona que a *conveniência* do comportamento é tanto em relação a si mesmo quanto em relação aos demais e enfatiza que se trata de “uma virtude relativa ao status do agente”. Assim, a expressão *decoro parlamentar* usada na CRFB remonta a um comportamento coerente com as responsabilidades inerentes ao mandato e à Casa de que faz parte, à sociedade e ao Estado.

Se, por um lado, o ato indecoroso não precisa constituir crime, a quebra do decoro parlamentar, por outro lado, supõe atitudes passíveis de desacreditar e afetar a dignidade do Poder Legislativo (Aragão, 2007, p. 126). Com isso já se reduz significativamente a margem de subjetividade da noção de *procedimento incompatível com o decoro parlamentar*. Há um duplo eixo de significação: o primeiro, o dos comportamentos impróprios; e o segundo, o da repercussão sobre a honra e dignidade dos pares e sobre a imagem do parlamento.

Nesse mesmo sentido são as lições de Reale (2011, p. 310-311), que, embora escritas em 1969, permanecem atuais:

No fundo, falta de decoro parlamentar é falta de decência no comportamento pessoal, capaz de desmerecer a Casa dos representantes (incontinência de conduta, embriaguez, etc.) e falta de respeito à dignidade do Poder Legislativo, de modo a expô-lo a críticas infundadas, injustas e irremediáveis, de forma inconveniente.

Este último ponto me parece essencial, pois é só graças ao seu rigoroso exame que se poderá preservar o decoro parlamentar, sem ofensa do direito, ou melhor, do dever de crítica e de fiscalização que cabe ao deputado, com relação tanto aos atos externos como aos internos à Assembleia dos representantes do povo.

Para que uma crítica, movida por um deputado a decisões ou procedimentos internos da Câmara, possa ser considerada indecorosa não bastam opiniões puramente subjetivas de seus pares, pois podem elas ser frutos de melindres ofendidos ou ser meras expressões de contrastes pessoais ou ideológicos, devendo, por conseguinte, ser comprovada a existência de um complexo congruente de *elementos objetivos*, suscetíveis de ser verificados por um observador imparcial, a saber: a) *existência de dolo*, isto é, de manifesto propósito de denegrir a instituição legislativa ou outro órgão do Estado merecedor de respeito; b) *gratuidade da crítica*, isto é, total ausência de fundamento para legitimar o juízo formulado, bastando para legitimá-lo a simples ocorrência de indícios quanto à inconveniência ou à irregularidade do ato impugnado; c) *agressividade dispensável*, com descortesia incompatível com o alegado objetivo de defesa do bem público.

Se esses três requisitos não emergem da crítica feita, de maneira objetiva e irretorquível, não há como falar em falta de decoro parlamentar, pois o que existe é apenas o *exercício normal de um poder-dever inerente ao mandato político*, muito embora possa produzir efeitos considerados ásperos e injustos pelos demais legisladores atingidos.

A discussão sobre a quebra de decoro parlamentar rende numerosas reflexões, especialmente frente à garantia da imunidade dos parlamentares prevista no art. 53 da CRFB. O próprio texto constitucional deu abertura para que o “excesso verbal” em que os parlamentares venham a incorrer por suas opiniões, palavras e votos possa ser objeto de apuração e julgamento pelos pares num processo por quebra de decoro parlamentar.

A tramitação do processo por quebra de decoro é autônoma em relação ao processo penal. Por essa razão, há o interesse em investigar como tem sido estruturada a função disciplinar de punição dos parlamentares.

2.3 Os poderes dos conselhos de ética e decoro parlamentar

Para que nas Casas legislativas funcionem os mecanismos de controle ético-disciplinar, é necessário efetivar o estabelecido nos códigos de ética, de modo que as representações e denúncias tenham prosseguimento – o que, por sua vez, pressupõe a instalação do CEDP

desde o início da legislatura⁴. Naturalmente, a velocidade dos julgamentos e a periodicidade das reuniões variam conforme a quantidade de representações, e não é possível fixar de antemão um número ideal.

O processo de institucionalização do CEDP implica também: a) o estabelecimento de rotinas mais claras (compilação das experiências acumuladas, disponibilização de um repertório de sua jurisprudência etc.); b) a conscientização do seu papel na qualidade de órgão político-disciplinar; e, especialmente, c) a atribuição de poderes condizentes com as suas competências, não só os de punir, mas também os de averiguar atos de quebra do decoro parlamentar. Atualmente, o CEDP não pode convocar, mas apenas convidar testemunhas; não tem acesso a informações sigilosas, nem competência para determinar a quebra de sigilo bancário, conversas telefônicas e dados fiscais; tampouco tem condições de atender a pedidos de realização de perícias e outras diligências semelhantes.

Como aponta Carvalheiro (2007), referindo-se ao CEDP da Câmara dos Deputados – e a mesma reflexão vale para o do Senado Federal –, falta poder coercitivo específico para a instrução das denúncias. Com base na leva de processos instaurados no CEDP após a revelação do chamado *Mensalão*, a autora calculou os índices de comparecimento das testemunhas arroladas, cruzando esses dados com os resultados das votações (Carvalheiro, 2007, p. 62-63). Os resultados da pesquisa mostram um elevado índice de arquivamento. A autora sugere que a ausência de poder coercitivo para convocar as testemunhas contribui mais para um julgamento político do que o fundado em “provas irrefutáveis”, o que seria particularmente relevante nos julgamentos relacionados ao recebimento de vantagens indevidas.

Essa situação exige aprimoramento do arcabouço normativo-institucional, a fim de se conferirem ao CEDP maiores possibilidades de atuação, em especial para investigar. No atual regramento tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal, nada se estabeleceu sobre a extensão do poder investigativo. Somente uma emenda constitucional poderia atribuir ao CEDP poderes de investigação próprios das autoridades judiciais⁵.

Essa falta de poderes por vezes acarreta o indeferimento de pedidos de provas dos parlamentares representados, ainda que sob outros fundamentos. No entanto, tal prática, que poderia ser problemática, tem recebido a chancela do Supremo Tribunal Federal (STF). Exemplos disso são os Mandados de Segurança (MS) nºs 21.846, 21.861 e 21.862; nas três decisões, o STF afastou a ocorrência de ofensa aos princípios do contraditório e do devido processo legal, alegadas por deputado federal em processo de cassação de mandato parlamentar.

⁴ Em 2019, por exemplo, o CEDP do Senado Federal foi instalado somente no dia 15 de setembro, ou seja, passados mais de seis meses do início da legislatura, o que claramente enfraquece a capacidade de atuação do colegiado. Além disso, durante a pandemia, o CEDP do Senado Federal ficou fechado e sem funcionar entre 2020 e 2023. As reuniões foram retomadas somente em 14/6/2023.

⁵ A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 548, de 2006, da Câmara dos Deputados, pretendia tornar o CEDP um órgão permanente e conceder-lhe tais poderes.

No caso concreto do MS nº 21.861 (os outros citados são reiterações deste), tinham sido indeferidos os pedidos de oitivas de testemunhas arroladas (haviam-se indicado sete parlamentares, mas três dos nomes foram considerados protelatórios) e de realização de perícia técnica em parte do material colhido durante a sindicância (fitas magnéticas), com o objetivo de verificar a autenticidade das vozes gravadas. Em seu voto, o ministro Néri da Silveira, relator do caso, afirma:

Na ausência de demonstração cabal de que o exame pericial e os depoimentos de certas testemunhas tinham importância fundamental, segundo um critério de valoração objetiva de sua pertinência com os fatos em apuração, não é possível considerar a hipótese de restrição à defesa, se o indeferimento está fundado em causa legítima, vale dizer, o caráter simplesmente protelatório dessas provas. Os juízos em torno da pertinência dos elementos probatórios, em processos dessa natureza, estão afetos constitucionalmente à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal e, portanto, excluídos de apreciação judicial, salvo quando demonstrada a infração ao princípio constitucional ou legal, o que não é o caso (Brasil, 1994, p. 177-178).

Depreende-se do excerto que o STF adotou uma postura de autocontenção no controle, haja vista o cumprimento do rito estipulado, isto é, uma garantia mínima do contraditório e ampla defesa. Mesmo assim, a questão revela a importância da pesquisa a respeito das condições em que funciona a atribuição ético-disciplinar das Casas legislativas.

3 O Conselho de ética e decore parlamentar do Senado Federal

Historicamente, as Casas legislativas não tinham um processo formal para exercer consistentemente os poderes disciplinares sobre os parlamentares. As alegações de má conduta eram investigadas por comissões *ad hoc*, isto é, criadas para esse fim. Havia uma percepção de que era melhor lidar caso a caso, avaliando os comportamentos parlamentares com base nos padrões gerais de decência, de modo que não havia regras escritas sobre as condutas para os membros do Congresso, além da noção de que o momento das eleições era a principal forma de responsabilização política.

Especialmente após a criação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) relativa ao caso da *CPI dos anões do orçamento* cresceu a preocupação com a necessidade de definir padrões específicos de conduta para os congressistas. No entanto, a depender da época, surgem vozes contrárias à atuação de um órgão responsável pela condução dos processos disciplinares⁶. É nesse sentido esta crítica:

⁶ O senador Tião Viana (PT-AC) chegou a apresentar o Projeto de Resolução nº 15/2003 para revogar a Resolução nº 20/1993, que instituiu o *Código de ética e decore parlamentar*. A proposição foi arquivada no final da legislatura.

A criação do Conselho de Ética é invenção recente, que não fazia parte de nossas casas parlamentares. [...] Não é uma norma de nosso direito constitucional. [...] Os conselhos de ética incorporaram procedimentos legais usados em órgão de processo penal e têm tudo de uma corte de instrução e julgamento. Ora, os “juízes” são os próprios parlamentares, por sua vez escolhidos pela composição dos partidos políticos, tornando-se assim um organismo julgador, sem as isenções de um juiz. [...] Tal procedimento é de uma democracia atrasada, em que o mandato popular fica sujeito ao humor e idiosincrasia do embate político. Ninguém se comporta como um juiz e ninguém é juiz. Cada um é um representante partidário que deseja a vitória do seu partido e não raras vezes quer a cabeça de um adversário. O resto a mídia se encarrega de fazer, também tomando partido e exigindo o voto, ameaçando da execração pública quem não se comportar de acordo com suas vontades e opiniões. [...] Nada mais justo [...] que o mandatário [...] eleito pelo voto, tenha direito a um julgamento isento. Assim, na reforma política, deve ser estabelecida a extensão desta norma, de membros de um Poder julgarem os do outro, que leva a se fazer sempre justiça, e não como hoje um tribunal político, um tribunal de exceção, um tribunal político partidário, como são os conselhos de ética (Sarney, 2009).

De fato, o desenho desses órgãos sempre foi objeto de controvérsias, com diversos prós e contras. Nos EUA já se cogitou de incluir a participação de cidadãos ilustres (ex-membros das Casas, juízes etc.) como forma de aperfeiçoar a aplicação das regras de conduta (United States, 1977). No Brasil, porém, nunca se conjecturou avaliar em perspectiva empírica o trabalho do CEDP ou o controle ético-disciplinar.

3.1 Origem e evolução do CEDP no Senado Federal

A CRFB não determina a instituição de um órgão encarregado da punição disciplinar. No Senado Federal, o CEDP foi criado pela Resolução nº 20/1993. É oriundo do Projeto de Resolução nº 30/1992, do senador Humberto Lucena (PMDB-PB), apresentado em 11/6/1992 e aprovado sem debates na sessão de 11/3/1993. A efetiva instalação do CEDP ocorreu apenas em 19/4/1995.

O CEDP é formado por 15 membros titulares e 15 suplentes, com mandato de dois anos, obedecido o princípio da proporcionalidade partidária e o rodízio entre partidos políticos ou blocos parlamentares não representados. Os membros são indicados pelos líderes partidários, que submetem os nomes à Mesa. O presidente é eleito entre os membros do colegiado. Não há impedimento de que o presidente seja reeleito. Na prática, pode-se dizer que são 16 os membros no caso do Senado Federal, pois aos 15 titulares deve-se somar o corregedor da Casa; de acordo com o art. 25 da Resolução nº 20/1993, ele participa das

deliberações do CEDP, “com direito a voz e voto, competindo-lhe promover as diligências de sua alçada, necessárias aos esclarecimentos dos fatos investigados” (Brasil, [2008])⁷.

Somente em 28/6/2000, quase sete anos depois da criação do CEDP, pela primeira vez na história um senador foi cassado por quebra de decoro parlamentar. Contra o senador Luiz Estevão (PMDB-DF) pesava a acusação de envolvimento em um desvio de R\$ 169 milhões nas obras do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) de São Paulo; a de ter alterado os livros contábeis do Grupo OK, empresa destinatária do superfaturamento da obra; e a de ter mentido sobre tudo isso. Sua cassação ocorreu por 52 votos a favor, 18 contra e 10 abstenções, após quatro horas de deliberação em sessão secreta conduzida pelo senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), presidente do Senado Federal à época.

Dada a falta de notas taquigráficas que possam revelar o debate parlamentar que culminou na cassação do senador Luiz Estevão, a análise qualitativa dos argumentos empregados ficará restrita aos outros dois senadores que tiveram seu mandato cassado por quebra do decoro parlamentar: Demóstenes Torres e Delcídio do Amaral.

O CEDP do Senado Federal não realiza reuniões ordinárias; e uma das principais críticas ao seu funcionamento diz respeito à grande discricionariedade do seu presidente, cujos prazos para impulsionamento dos processos são impróprios. Além disso, o desenho do CEDP menospreza o potencial de uma função consultiva, com competência para opinar *ex ante* sobre viagens financiadas por particulares, recebimento de presentes, evolução patrimonial, divulgação de informações de inteligência, dentre outras situações de possíveis conflitos de interesses cuja regularidade poderia ser atestada de modo a evitar posteriores alegações de má conduta ou de violação das regras de decoro.

Embora a Resolução nº 20/1993 tenha criado o CEDP, sua redação originária não chegou a disciplinar qualquer procedimento a ser adotado no caso de quebra de decoro parlamentar. Tal situação permaneceu até o advento da Resolução nº 25/2008, que alterou a Resolução nº 20/1993, para disciplinar o funcionamento do CEDP.

⁷ A figura do corregedor merece um pequeno parêntese. No caso do Senado, o cargo foi criado pela Resolução nº 17, de 1993, que dispõe sobre a Corregedoria Parlamentar. O corregedor é eleito, juntamente com três substitutos, da mesma forma que os demais membros da Comissão Diretora. Entre suas atribuições originais estavam previstas no art. 2º as competências para: a) “promover a manutenção do decoro, da ordem e da disciplina no âmbito do Senado Federal”; b) “dar cumprimento às determinações da Mesa referentes à segurança interna e externa da Casa”; c) “supervisionar a proibição de porte de arma, com poderes para revistar e desarmar”; e d) “fazer sindicância sobre denúncias de ilícitos no âmbito do Senado, envolvendo Senadores” (Brasil, 1993). Concretamente, o corregedor faz as vezes de ministério público e de polícia no Senado Federal, podendo presidir investigações para apurar fatos, conduzidas pela Polícia Legislativa, por ele chefiada, conforme o art. 226, § 1º, do atual Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf) (Brasil, 2021b), veiculado pela Resolução nº 13, de 2018, com a redação consolidada pelo Ato da Comissão Diretora nº 14/2022. A despeito dessa competência, não há registro de que algum corregedor do Senado – mesmo um dos mais aguerridos, como o então senador Romeu Tuma – tenha usado seu poder de iniciar de ofício um procedimento no CEDP.

3.2 O procedimento da punição por quebra de decoro parlamentar no Senado Federal

De acordo com a Resolução nº 20/1993 (Brasil, [2008]), são as seguintes as possibilidades de dar início ao processo disciplinar: a) apresentação de petição escrita na forma de *denúncia* por qualquer parlamentar, cidadão (leia-se, eleitor, em dia com suas obrigações eleitorais, não admitidas as denúncias anônimas) ou pessoa jurídica, nos casos de descumprimento de preceitos do *Código de ética* ou do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) (art. 17); b) sob a forma de *representação*, formulada apenas pela Mesa ou por partido político com representação no Congresso Nacional, em relação a fatos sujeitos à pena de perda do mandato ou à pena de suspensão temporária de exercício do mandato (art. 14, *in fine*); c) por iniciativa do corregedor (art. 5º da Resolução nº 17/1993 (Brasil, 1993)); d) de ofício pelo próprio CEDP (art. 17, § 10); e e) nas situações em que, inicialmente formulada via denúncia nos termos do art. 14, a acusação é aceita e mostra indícios bastantes que justificariam a perda do mandato; neste último caso, o CEDP envia os autos à Mesa para que seja feita a representação (art. 17, § 7º), e qualquer partido político pode igualmente subscrevê-la (Brasil, [2008], art. 17, § 8º).

Como se vê, a Resolução nº 20/1993 prevê uma diferença entre *denúncia* e *representação*; a rigor, esta fica reservada à Mesa e aos partidos políticos com assento no Congresso Nacional, únicos legitimados para solicitar que sejam aplicadas as penas de suspensão e perda do mandato. Uma possível diferença também estaria relacionada à robustez do acervo probatório pré-constituído: a representação exigiria mais elementos e a denúncia, menos. Na verdade, trata-se de um formalismo sem sentido. Tanto a denúncia quanto a representação seguem rito praticamente igual e, portanto, deveriam ser unificadas. Na prática, a distinção tem servido ao CEDP muito mais como subterfúgio para uma “jurisprudência defensiva” com o fim de justificar a inadmissibilidade preliminar de algumas petições iniciais por “ilegitimidade”, quando deveria ser observada a instrumentalidade das formas.

Nesse primeiro momento, uma vez apresentadas, as petições iniciais das denúncias e representações são autuadas como Petição do Conselho de ética e decoro parlamentar (PCE)⁸. Antes do juízo prévio de admissibilidade, não equivalem à abertura de um procedimento formal contra o parlamentar. Tal juízo de admissibilidade é realizado pelo próprio presidente do CEDP, que pode arquivar preliminarmente a representação: a) ante a ilegitimidade do representante (no Senado Federal não se admite representação popular, e a petição deve mencionar necessariamente o *nomen juris denúncia*); b) ante a falta de identificação do representado ou dos fatos que lhe são imputados; c) se os fatos relatados forem referentes a período anterior ao mandato, exceto quanto a alguns atos praticados após a diplomação (art. 3º, I); ou d) se os fatos forem manifestamente improcedentes (Brasil, [2008], art. 14, § 1º).

⁸ Porém, nem sempre foi assim. Por essa razão, existe alguma fragilidade na base de dados mais antiga, quando o costume era já autuar como *DEN* ou *REP* petições que ainda não haviam sido formalmente admitidas.

Também quanto à decisão de admissibilidade, criou-se o costume administrativo-legislativo de ouvir previamente a Advocacia do Senado Federal (Advosf), que opina sobre a ocorrência de alguma das situações que ensejam o não seguimento da denúncia ou representação (arquivamento preliminar). Entende-se que, durante o período em que os autos estão na Advosf, não conta o prazo de cinco dias úteis para que o presidente do CEDP admita a representação.

Da decisão do presidente que nega seguimento à representação cabe recurso ao plenário do CEDP, no prazo de dois dias úteis contados da publicação da decisão, subscrito por no mínimo cinco dos seus membros (Brasil, [2008], art. 14, § 2º). Se tal recurso não é interposto ou é rejeitado, o arquivamento torna-se definitivo.

Por sua vez, se a representação passa pelo juízo de admissibilidade (ou se o recurso é acolhido), o presidente do CEDP toma as providências listadas no art. 15 da Resolução nº 20/1993 (Brasil, [2008]): a) registra e autua a petição, de modo que a PCE se torna, conforme o caso, denúncia (*DEN*) ou representação (*REP*); b) notifica o senador representado para apresentar sua defesa prévia no prazo de dez dias úteis (em se tratando de denúncia, são apenas cinco dias), contados da intimação pessoal ou por intermédio de seu gabinete no Senado Federal⁹; e c) designa o relator mediante sorteio (realizado em até três dias úteis) entre os membros do CEDP – e, sempre que possível, não filiados ao partido político do representante ou ao do representado¹⁰.

A defesa prévia do representado deverá, se for o caso, estar acompanhada de documentos e rol de testemunhas, até o máximo de cinco, sob pena de preclusão (art. 15, II, *a*). Não sendo apresentada a defesa prévia no prazo original, o presidente do CEDP nomeará por sorteio defensor dativo (entre não membros do CEDP) para oferecê-la, reabrindo o prazo de dez dias úteis, sem prejuízo do “direito do representado de, a todo tempo, nomear outro de sua confiança ou a si mesmo defender-se, sem abertura de novo prazo para defesa” (Brasil, [2008], art. 15, II, *b*).

Nos termos do art. 15-A (Brasil, [2008]), oferecida a defesa prévia, o relator apresentará relatório preliminar no prazo de até cinco dias úteis, e o CEDP, em igual prazo, realizará a análise inicial do mérito da representação e examinará se há indícios de prática de ato que possa sujeitar o senador à perda do mandato (definitiva ou temporária) ou de ato punível com advertência ou censura.

Quanto ao relatório preliminar, portanto, três cenários são possíveis. Primeiro: o relatório preliminar pode entender pela inexistência de indícios que justifiquem o prosseguimento

⁹ Mediante acordo, esse prazo da defesa pode ser reduzido. Isso já ocorreu: o prazo foi de três dias úteis nos casos dos senadores Ney Suassuna (PMDB-PB), Magno Malta (PL-ES) e Serys Shhessarenko (PT-MT), cujos nomes foram incluídos no relatório da *CPMI dos sanguessugas*.

¹⁰ Diferentemente da Câmara dos Deputados, no Senado não se proíbe que o relator tenha sido eleito pelo mesmo Estado do representante ou do representado. Também é problemática a ausência de uma norma explícita que impeça, sem a devida motivação, a recusa do sorteado para ser relator. Dada a falta dessa regra, é comum que os membros do CEDP rejeitem o “encargo” ou desistam dele sem mais, o que representa claro embaraço ao procedimento.

de processo por ato que possa sujeitar o senador à perda do mandato; nesse caso, o CEDP decide pela rejeição ou pela improcedência da representação e determina o arquivamento (art. 15-A, § 6º). Segundo cenário: o relatório preliminar pode determinar que a representação seja convertida em denúncia se não houver indícios de prática de ato que possa sujeitar o senador à perda do mandato, mas desde que existam indícios que possam sujeitar o representado à advertência ou à censura (Brasil, [2008], art. 15-A, § 5º). Terceiro cenário: havendo indícios suficientes, o relatório preliminar pode opinar pelo recebimento da representação e pela instauração do processo disciplinar.

A votação do relatório preliminar ocorre no âmbito do CEDP por votação nominal e aberta (Brasil, [2008], art. 15-A, § 1º). Não há previsão de recurso da decisão que vota o relatório preliminar. A decisão do CEDP pelo recebimento da representação deve ser publicada no DSF que circular no dia subsequente, considerando-se essa publicação como a efetiva instauração do processo, para fins do disposto no art. 55, § 4º, da CRFB¹¹. Dessa forma, de acordo com o art. 15-A, § 4º, da Resolução nº 20/1993, o parlamentar poderia renunciar legitimamente até antes da publicação da decisão do CEDP. Entretanto, pela literalidade do art. 1º, I, k, da Lei Complementar (LC) nº 64/1990 (Brasil, [2021a]), com redação dada pela LC nº 135/2010, a renúncia “desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo” (e não da “instauração”, como prevê a Resolução do Senado) já atrai a inelegibilidade para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura¹².

Instaurado o processo, tem início a fase de instrução probatória, a qual, nos casos puníveis com suspensão ou perda de mandato, será processada em, no máximo, trinta dias úteis. Nessa fase, o CEDP procederá a diligências, à oitiva de testemunhas, à perícia, à entrega de laudos, ao esclarecimento de peritos e à produção e apresentação das provas que entender necessárias – “requeridas pelo representante ou denunciante, pelo representado ou denunciado, pelo relator e pelos demais membros do [CEDP]”, mediante “a intimação prévia do representado ou denunciado, que poderá ser feita por intermédio de seu gabinete no Senado Federal, para, querendo, acompanhar os atos” (Brasil, [2008], art. 17-A).

Também a título de instrução probatória, antes do depoimento das testemunhas poderá ser colhido o depoimento pessoal do representado ou denunciado, “desde que respeitado o seu direito de ser ouvido também posteriormente a elas” (Brasil, [2008], art. 17-B). A oitiva

¹¹ “Art. 55 [...] § 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” (Brasil, [2023]).

¹² Por um lado, parece razoável a interpretação da norma interna do Senado, dilatando para a efetiva instauração do processo por quebra de decoro parlamentar, já que não é a apresentação de qualquer petição inicial que deve atrair tamanha dúvida sobre o comportamento do parlamentar. Evita-se, assim, o uso político da representação por quebra de decoro. Por outro lado, reconhece-se que, com isso, há tempo mais que suficiente para o senador fazer seus cálculos políticos e, eventualmente, pode-se criar o efeito de esvaziar a sanção prevista na *Lei da ficha limpa*. Ainda não ocorreu um caso concreto em que essa antinomia tenha sido levantada para definir o prazo-limite para a renúncia.

de testemunhas é realizada pelo presidente do CEDP, em conformidade com as regras dos arts. 17-C e 17-D. A realização de perícia, por seu turno, segue o rito dos arts. 17-F, 17-G e 17-H. Se necessário, “o Presidente, por deliberação do Conselho, prorrogará, por prazo determinado, a investigação e o julgamento da representação ou da denúncia” (Brasil, [2008], art. 26-A).

Produzidas as provas, o relator declara encerrada a instrução, intima o representado ou denunciado a apresentar suas alegações finais no prazo de três dias úteis; após isso, no prazo de dez dias úteis, entrega o relatório a ser apreciado pelo CEDP. Recebido o relatório, a Secretaria do CEDP desdobra-o em duas partes: a) a parte descritiva é enviada aos membros do CEDP e b) o voto é mantido em sigilo até sua leitura em sessão pública (Brasil, [2008], art. 17-I).

Na sequência, aprecia-se o “parecer”. O relator procede à leitura do relatório, concedendo-se o prazo de vinte minutos, prorrogável por mais dez, para que o representado ou denunciado e/ou seu procurador realizem a defesa oral, sendo-lhes “facultada a entrega prévia de memoriais escritos aos membros do Conselho”. Em seguida, devolve-se a palavra ao relator para a leitura do voto. Segue-se a discussão, com dez minutos para cada membro do CEDP, após o quê é concedido igual prazo aos senadores não membros do CEDP. Por fim, procede-se à votação nominal (Brasil, [2008]).

O parecer pode concluir pelo *arquivamento* (tecnicamente, seria pela *improcedência da representação*) ou pela *procedência*, já oferecendo o Projeto de Resolução apropriado para a declaração da perda do mandato (art. 17-I, § 2º). Nesse caso, conclui-se a tramitação junto ao CEDP, cujo parecer é enviado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), para o exame dos aspectos constitucional, legal e jurídico (leia-se *exclusivamente formais*) do procedimento, no prazo de cinco sessões ordinárias (Brasil, [2008], art. 17-O, § 2º).

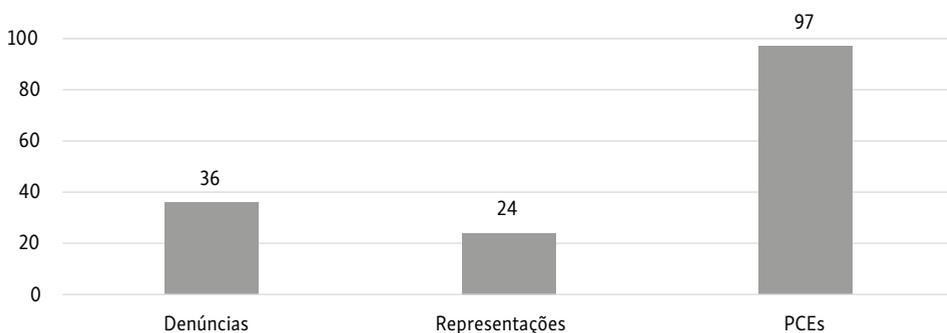
Por fim, o processo é encaminhado à Mesa e, uma vez lido no expediente, é publicado no DSF e distribuído em avulsos para a inclusão na Ordem do Dia (art. 17-O, § 3º). No plenário, a votação aberta pode resultar na manutenção do mandato ou na sua perda, por maioria absoluta. Subsidiariamente às regras previstas na própria Resolução nº 20/1993, são aplicáveis ao processo por quebra de decoro parlamentar a Lei nº 9.784/1999 (*Lei do processo administrativo federal*), o *Código de processo penal* e o *Código de processo civil*, no que for cabível (Brasil, [2008], art. 26-B).

3.3 A atuação do CEDP do Senado Federal em números

Com esteio na seleção de dados explicitada na Introdução, observa-se que, dentre as 157 ocorrências resultantes da busca, 36 são denúncias, 24 são representações e 97 são PCEs. Contudo, esses números não refletem a quantidade de processos efetivamente abertos, que é inferior. Considerando o fluxo atual, as petições primeiramente são autuadas como PCE e, só se admitidas, tornam-se *DEN* ou *REP*, o que explica em parte o elevado número

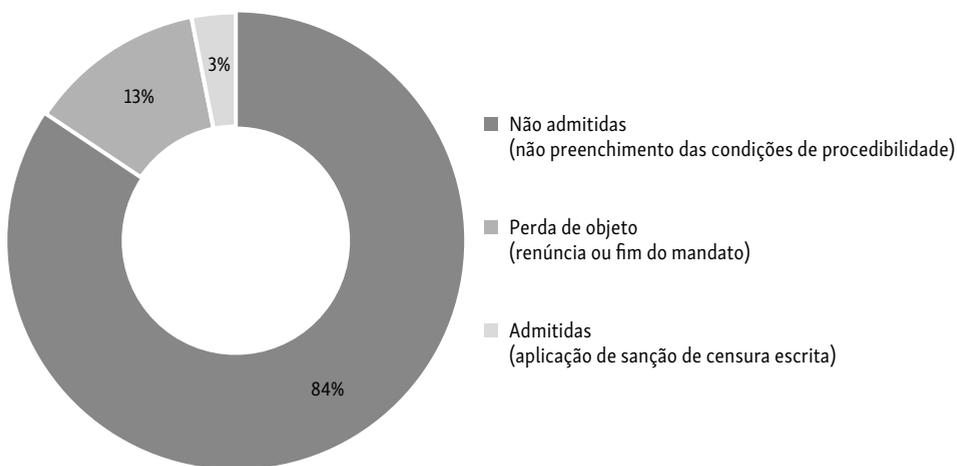
das PCEs em comparação com as demais categorias. Mesmo assim, é possível ter uma dimensão do volume.

Gráfico 1 – Tipos de processos por quebra de decoro no Senado



Fonte: elaborado pela autora.

Gráfico 2 – Autuações por quebra de decoro por ano no Senado



Fonte: elaborado pela autora.

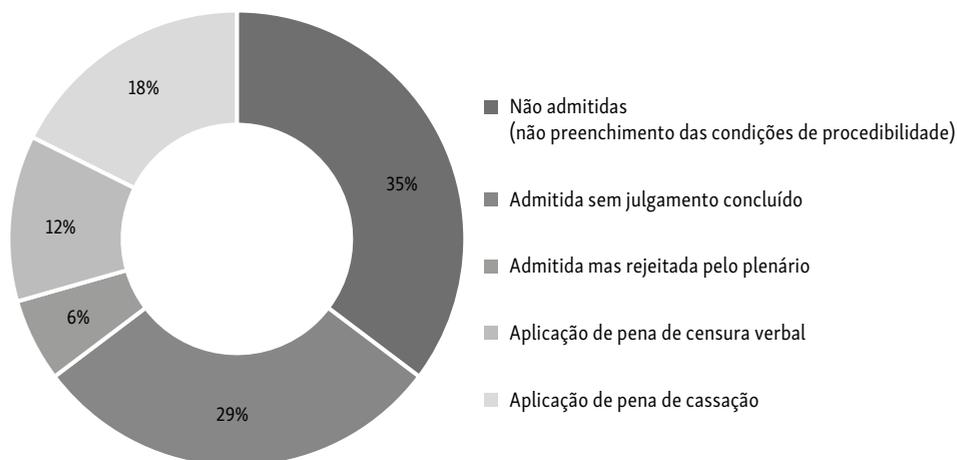
Dentre as 36 denúncias, 4 foram eliminadas porque não se relacionavam a quebra de decoro parlamentar¹³; outras 27 não foram admitidas por não preencherem as condições de procedibilidade nos termos da Resolução nº 20/1993¹⁴; 4 tiveram declarada a perda de

¹³ Denúncias nºs 1/2004, 2/2004, 5/2005 e 1/2016.

¹⁴ Denúncias nºs 1/1999, 1/2000, 2/2000, 3/2000, 4/2000, 2/2001, 3/2001, 4/2001, 5/2001, 6/2001, 1/2002, 2/2002, 2/2003, 3/2003, 3/2004, 4/2004, 1/2005, 2/2005, 3/2005, 4/2005, 5/2005, 7/2005, 8/2005, 9/2005, 1/2006, 1/2015 e 1/2017 (inicialmente admitida, mas posteriormente não admitida pelo acolhimento de pedido de reconsideração).

objeto por renúncia ou fim do mandato¹⁵; e a única denúncia admitida implicou a aplicação da sanção de censura escrita¹⁶. Por um lado, observa-se uma taxa de punibilidade de 100% para as admitidas; por outro lado, o elevado número de casos de inadmissibilidade (27 vezes maior que os de punição) talvez possa ser entendido como a utilização de certo “formalismo” para evitar o desgaste de um julgamento sobre condutas que estariam numa “zona cinzenta” – isto é, seria impossível afirmar de plano que não são indecorosas.

Gráfico 3 – Situação processual das denúncias



Fonte: elaborado pela autora.

Por sua vez, dentre as 24 representações encontradas, 7 foram eliminadas porque não tinham a ver com quebra de decoro parlamentar¹⁷, outras 6 não foram admitidas pelo CEDP¹⁸. Assim, entre as 11 representações restantes que foram admitidas, 5 não tiveram o julgamento concluído¹⁹, uma foi rejeitada pelo plenário²⁰ e 5 resultaram na aplicação de sanção ético-disciplinar – duas censuras verbais²¹ e 3 cassações. Como se vê, dentre as representações que detinham substrato, houve um índice de punibilidade de quase 50%. Por outro lado, por diversos anos não houve quaisquer representações. Uma das possíveis razões para isso é a legitimidade: como visto, só a Mesa ou o partido político com representação no Congresso Nacional podem apresentar representação.

¹⁵ Denúncias nºs 1/2001, 7/2001, 8/2001 e 2/2017.

¹⁶ Denúncia nº 1/2003.

¹⁷ Representações nºs 1/1994, 1/1997, 1/1999, 1/2003, 2/2003, 1/2004 e 1/2005.

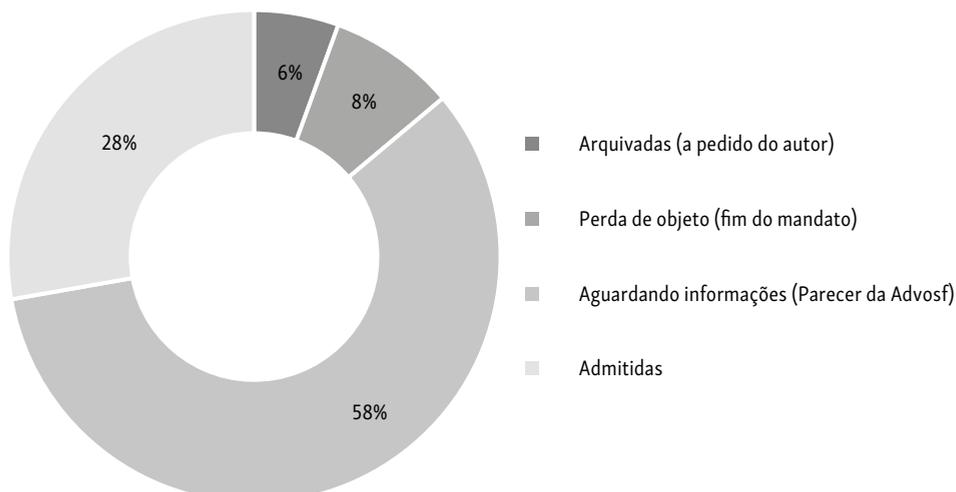
¹⁸ Representações nºs 1/1993, 1/1996, 2/1996, 2/1997, 2/2006 e 3/2006.

¹⁹ Representações nºs 1/2007, 2/2007, 3/2007, 4/2007 e 5/2007.

²⁰ Representação nº 1/1995.

²¹ Representações nºs 3/2003 e 1/2006.

Gráfico 4 – Situação processual das representações



Fonte: elaborado pela autora.

Dentre as 97 PCEs, 6 foram excluídas por se tratar de meros despachos ou por não constituírem acusações de quebra de decoro²²; duas foram excluídas por arquivamento a pedido do autor antes mesmo da admissibilidade²³; 3 foram eliminadas por perda de objeto (fim do mandato)²⁴; 21 ainda estavam no aguardo de informações (com ofício enviado à Advosf solicitando parecer sobre o preenchimento dos requisitos de admissibilidade)²⁵. Da base líquida de 65 PCEs, 55 não foram admitidas (não preenchimento das condições de admissibilidade nos termos da Resolução nº 20/1993)²⁶, do que resulta uma taxa de inadmissibilidade de 84,61%.

Apenas 10 PCEs ultrapassaram a fase de admissibilidade (15,39% do total); mesmo assim, duas delas – a PCE nº 2/2013, que passou a tramitar como Denúncia nº 1/2015, e a PCE nº 2/2017, que passou a tramitar como Denúncia nº 1/2017 – acabaram não sendo admitidas num segundo momento. E uma delas, a PCE nº 3/2017, passou a tramitar como Denúncia nº 2/2017 e acabou perdendo objeto devido ao fim do mandato do senador. Outras 6 PCEs

²² PCEs nºs 1/2006, 2/2006, 3/2006, 4/2006, 3/2018 e 7/2018.

²³ PCEs nºs 5/2016 e 8/2016.

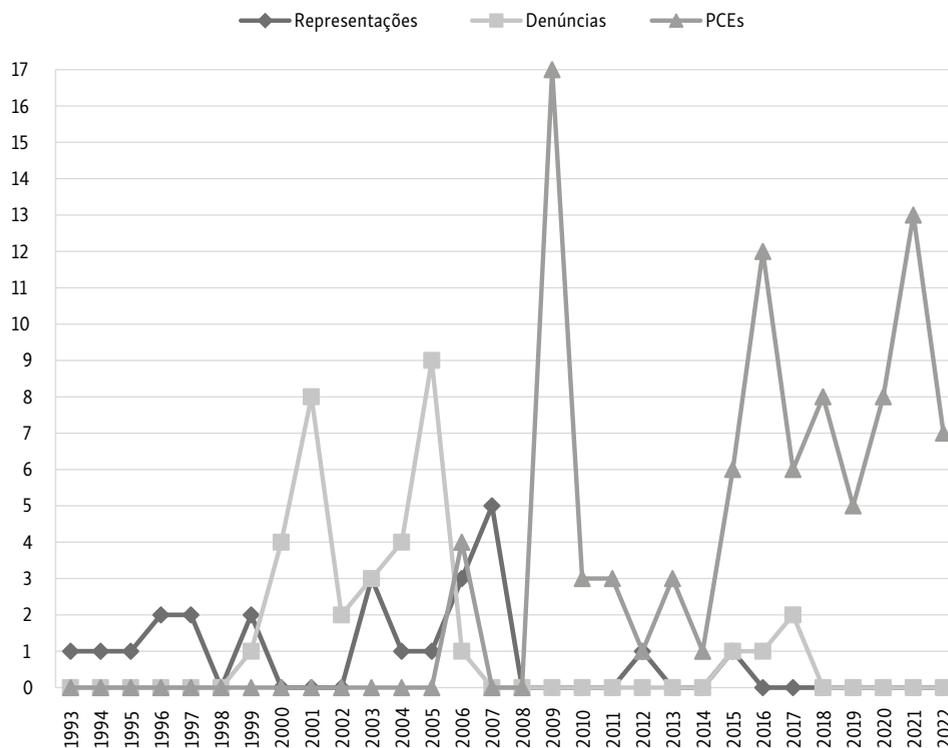
²⁴ PCEs nºs 1/2009, 3/2009 e 17/2009.

²⁵ PCEs nºs 1/2019, 2/2019, 4/2019, 1/2020, 4/2020, 5/2020, 3/2021, 5/2021, 6/2021, 7/2021, 10/2021, 11/2021, 12/2021, 13/2021, 1/2022, 2/2022, 3/2022, 4/2022, 5/2022, 6/2022 e 7/2022.

²⁶ PCEs nºs 2/2009, 4/2009, 5/2009, 6/2009, 7/2009, 8/2009, 9/2009, 10/2009, 11/2009, 12/2009, 13/2009, 14/2009, 15/2009, 16/2009, 1/2010, 2/2010, 3/2010, 1/2011, 2/2011, 3/2011, 1/2012, 1/2013, 3/2013, 1/2014, 1/2015, 3/2015, 4/2015, 5/2015, 6/2015, 1/2016, 2/2016, 3/2016, 4/2016, 6/2016, 7/2016, 9/2016, 10/2016, 11/2016, 12/2016, 1/2017, 4/2017, 5/2017, 6/2017, 1/2018, 2/2018, 4/2018, 5/2018, 6/2018, 8/2018, 3/2019, 2/2020, 3/2020, 8/2020, 1/2021 e 2/2021.

admitidas ainda estão em tramitação, sem julgamento concluído²⁷. Em resumo, só a PCE nº 2/2015, que se tornou a Representação nº 1/2015, teve tramitação regular e resultou na cassação do senador Delcídio do Amaral.

Gráfico 5 – Situação processual das PCEs



Fonte: elaborado pela autora.

Entre os achados, também chama a atenção o fato de jamais terem sido aplicadas as penalidades de advertência ou suspensão do mandato.

²⁷ PCE nº 5/2019, admitida como Denúncia nº 1/2023; PCE nº 6/2020, admitida como Denúncia nº 2/2023; PCE nº 7/2020, admitida como Representação nº 1/2023; PCE nº 4/2021, admitida como Denúncia nº 3/2023; PCE nº 8/2021, admitida como Denúncia nº 4/2023; e PCE nº 9/2021, admitida como Denúncia nº 5/2023.

Quadro 1 – Senadores punidos com censura (escrita ou verbal)

Ano	Senador	Punição e conduta
2003	Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA)	Censura escrita, aprovada com 4 votos favoráveis e 2 contrários. Foi o primeiro caso que chegou à Mesa, que tem competência para homologar a sanção, nos termos do Parecer nº 319, de 2003, da Mesa do Senado Federal, publicado no DSF nº 52, de 2003 (Diário do Senado Federal, 2003, p. 9.355), emitido em relação à Denúncia nº 1/2003, de autoria do senador Tião Viana (PT-AC).
		Conduta: o senador entregou documento de origem duvidosa ao jornalista Luiz Cláudio Cunha, nas dependências do Senado Federal, com informações “deselegantes” sobre políticos e cidadãos do estado da Bahia.
2004	Roberto Saturnino Braga (PSB-RJ)	Censura verbal, aprovada por unanimidade, nos termos do Parecer nº 1/2004 do CEDP, publicado no DSF nº 72, de 2004 (Diário do Senado Federal, 2004, p. 12.939), emitido com relação à Representação nº 3/2003, de autoria do Partido Democrático Trabalhista (PDT).
		Conduta: o senador firmou compromisso, antes das eleições, de dividir seu mandato com o suplente Carlos Lupi, conforme carta de próprio punho endereçada a Leonel Brizola; e, logo após as eleições, desfez o acordo político.
2006	Senador Ney Suassuna (PMDB-PB)	Censura verbal, com base no voto em separado apresentado pelo senador Wellington Salgado (PMDB-MG), com voto em separado do senador Valdir Raupp. O Parecer nº 1/2006, publicado no DSF nº 226, de 2006 (Diário do Senado Federal, 2006, p. 39.024), emitido com relação à Representação nº 1/2006, da Mesa do Senado Federal, mediante provocação da <i>CPMI das ambulâncias</i> . O relatório do senador Jefferson Péres (PDT-AM), relator da matéria, que concluía pela cassação do mandato, ficou prejudicado. Este foi o único caso de “desclassificação” da punição recomendada pelo relator.
		Conduta: um assessor do senador representado operou esquema de desvio de recursos pelo direcionamento de emendas parlamentares para a aquisição de ambulâncias com verbas do Ministério da Saúde, conforme a apuração da <i>CPMI das ambulâncias</i> .

Fonte: elaborado pela autora.

Vistos os números, passa-se a analisar os argumentos empregados nas cassações.

4 A cassação do senador Demóstenes Torres

A cassação do senador Demóstenes Torres (DEM-GO) ocorreu em 11/7/2012, com base na Representação nº 1/2012 do Partido Socialismo e Liberdade (Psol). Na época, a votação ainda era secreta, e o resultado foi o seguinte: 56 em favor da cassação, 19 contrários e 5 abstenções. No âmbito do CEDP, a votação foi unânime pela cassação do mandato do senador, que contou com a assistência jurídica do advogado Antônio Carlos de Almeida Castro (*Kakay*). O processo foi relatado pelo senador Humberto Costa (PT-PE). O Quadro 2 sintetiza os argumentos empregados, conforme o DSF nº 108, de 2012 (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.799-35.828).

Quadro 2 – Argumentos do relator para a cassação do senador Demóstenes Torres

Id	Argumento	Descrição
A1	A imunidade parlamentar não acoberta a mentira	O senador mentiu em discurso no plenário do Senado ao afirmar que sua relação com Carlos Cachoeira era exclusivamente de amizade: “é por acaso ficção que S. Exa usou a tribuna do Senado Federal para dizer que a sua relação com o Sr. Carlos Cachoeira era exclusivamente de natureza pessoal e privada e que ao longo de tantas ligações telefônicas só havia tratado de uma crise conjugal entre seu suplente e o Sr. Carlos Cachoeira? Não é ficção. Ele disse isso. Como não é ficção que em nenhuma dessas mais de 300 ligações há qualquer referência à crise conjugal do Sr. Carlinhos Cachoeira. Foram 97 ligações apenas do aparelho Nextel; 40 encontros que aconteceram entre ambos, entre março e agosto de 2011. S. Exa disse aqui que não sabia dos afazeres ocultos do Sr. Carlinhos Cachoeira. É muito difícil acreditar nessa colocação. S. Exa foi Procurador-Geral de Justiça de Goiás por dois mandatos. Foi Secretário de Segurança Pública do Estado de Goiás por um mandato. S. Exa é Senador da República e foi integrante da CPI dos Bingos, que indiciou o Sr. Carlos Cachoeira por seis crimes, entre eles: corrupção passiva, formação de quadrilha, lavagem de dinheiro e mais três. Como alguém da intimidade desse cidadão não poderia saber das suas atividades criminosas, reunindo não somente esse passado de um profissional da Justiça e da Segurança Pública, mas principalmente como seu amigo? Que amigo é esse que não procura saber como o outro se houve em uma CPI que foi do conhecimento de todo o Brasil? Que amigo é esse que não procurou saber por que o amigo havia sido indiciado por seis crimes? Portanto, perdoe-me, mas S. Exa faltou com a verdade” (senador Humberto Costa (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.803)).
A2	O mandato político foi instrumentalizado para atender a interesses privados	O senador atuou na defesa dos interesses de Carlos Cachoeira: “Disse S. Exa que nunca se intrometeu nos negócios do Sr. Carlos Cachoeira, mas o próprio início do conhecimento entre ambos, travado em Goiás, quando S. Exa era Secretário de Segurança Pública, foi para atender uma demanda do Sr. Cachoeira, que queria a repressão aos jogos de azar ilegais em Goiás, para afastar concorrentes” (senador Humberto Costa (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.803)); “Disse S. Exa que era militante da causa contra a legalização dos jogos de azar. No entanto, no período em que foi Presidente da Comissão de Constituição e Justiça, deixou durante dois anos, dormitando nas gavetas da comissão, o Projeto de Lei nº 274, produzido pela CPI dos Bingos, que tornava crime a contravenção dos jogos de azar, sem que indicasse um relator” (senador Humberto Costa (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.804)).
A4	O senador atuou como despachante de Carlos Cachoeira junto a outras instituições públicas	“S. Exa defendeu interesses de Carlinhos Cachoeira na Anvisa, no STJ, no Tribunal de Justiça de Goiás, no Ministério Público de Goiás, no DNPM, no Ibama, no DNIT, na Infraero, na Receita Federal, no Governo de Goiás e em prefeituras de Goiás. E o mais grave, Excelências: o Senador participou, inclusive, do processo de proteção do Sr. Carlinhos Cachoeira” (senador Humberto Costa (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.804)).
A5	O senador recebeu vantagens indevidas	“S. Exa auferiu vantagens que não são lícitas. Aqui foi dito: ‘Mas o que é isso? Receber um telefone Nextel, que é tão barato! Alguém pagar essa conta de R\$40,00, R\$50,00, isso não é nada!’ Mas, senhoras e senhores, esse telefone foi dado a um seleto grupo de pessoas que compunha a alta cúpula dessa organização. Não estou com isso dizendo que o Senador faz parte dessa cúpula, mas faz parte do grupo que recebeu e se comunicava por intermédio desses rádios, não para tratar de assuntos republicanos, mas sempre para tratar de assuntos do interesse dessa organização criminosa. Não é aceitável, sob nenhuma hipótese, que um Senador tenha suas contas pessoais pagas por quem quer que seja, ainda mais por um conhecido contraventor e, hoje, sabidamente, um criminoso. Portanto, isso também não é compatível com o exercício do mandato parlamentar. Deixar que esse contraventor pague uma dívida de US\$18 mil por uma mesa, que pague uma aparelhagem de som de US\$27 mil dada como presente, cinco garrafas de vinho a mais de US\$15 mil e uma geladeira e um fogão como presente de casamento de US\$25 mil. S. Exa disse aqui, na tribuna, como poderia não receber esse presente, seria até uma falta de educação, uma falta de polidez. Mas não é que essa semana, nos grampos da PF, fica claro que esses presentes foram encomendados, não vieram numa caixa que surpreendeu as pessoas que o receberam. Portanto, são vantagens indevidas que são incompatíveis com o exercício do mandato parlamentar” (senador Humberto Costa (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.804)).

Id	Argumento	Descrição
A5	O senador deixou de atuar como se exige de um senador da República	"[...] outras questões menores, mas feitas a pedido do Sr. Carlos Cachoeira: a nomeação de funcionários aqui no Senado, como a Sra Kênia Ribeiro, que trabalhava em Anápolis; de um outro rapaz, onde há uma referência nas gravações. E até mesmo uma situação constrangedora para o nosso colega, o Senador Aécio Neves, que empregou no seu governo uma sobrinha do Sr. Cachoeira, sem sabê-lo. Muito embora o Senador Demóstenes assim o soubesse" (senador Humberto Costa (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.804-35.805)); "[...] o Senador praticou, conforme a Resolução nº 20, irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes desse mandato. De acordo com a Constituição Federal, abusou de prerrogativas asseguradas a membros do Congresso Nacional e, além disso, percebeu vantagens indevidas" (senador Humberto Costa (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.805)).

Fonte: elaborado pela autora.

No Quadro 3, sintetizam-se os argumentos empregados pela defesa do senador.

Quadro 3 – Argumentos da defesa do senador Demóstenes Torres

Id	Argumento	Descrição
B1	O processo foi legal, mas o julgamento deve versar sobre a biografia do senador	"Devo também dizer que o Senador Pedro Taques foi leal, foi intelectualmente correto quando fez o seu relatório. E não estamos aqui, Srs. Senadores, Sras Senadoras para questionar legalidade ou para falar minúcias jurídicas. Estamos a falar aqui, ainda que rapidamente, da vida de um Senador da República que foi submetido durante três anos a gravações ilegais e inconstitucionais, o que está posto no Supremo Tribunal Federal" (Sr. Antônio Carlos de Almeida Castro (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.818)).
B2	O senador foi submetido a gravações ilegais	"[...] é ético cassar um Senador da República eleito com mais de dois milhões de votos baseado em prova ilegal?" (Sr. Antônio Carlos de Almeida Castro (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.818)).
B3	O Ministério Público afirmou que o senador não fazia parte da quadrilha	"A frase, a expressão contida no relatório de que o Senador colocou o mandato dele à disposição daquela quadrilha, com a devida vênia, é dissociada da realidade dos autos que conheço bem. O próprio Ministério Público, aqui elogiado pelo Senador que me antecedeu, o próprio Ministério Público de Goiás e a Polícia Federal de Goiás, em todo o tempo e no seu relatório final, deixam claro que o Senador não fazia parte da quadrilha. Não fazia parte; senão, Excelências, o processo teria que ter ido ao Supremo Tribunal Federal" (Sr. Antônio Carlos de Almeida Castro (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.818)).
B4	As gravações foram manipuladas/adulteradas e retiradas de contexto	"Mas, hoje, aqui, o Senador Humberto Costa disse: Eu não vou falar dos R\$20 mil. Por quê? Porque há uma gravíssima acusação de perito de que há irregularidade. E há irregularidade, sem dúvida, nas gravações. Tanto é que S. Exa, com lealdade e com honestidade intelectual, disse que não falaria porque não poderia enfrentar esse mérito" (Sr. Antônio Carlos de Almeida Castro (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.819)); "E essas gravações pontuais? E esses vazamentos criminosos? E a interpretação que se faz daquilo que um tira hermeneuta ouviu na calada da noite durante meses? Foram três anos em que um Senador da República foi gravado indevidamente e ilegalmente" (Sr. Antônio Carlos de Almeida Castro (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.819)).
B5	As instâncias do Judiciário e do Legislativo são separadas	"Eu tenho convicção de que as instâncias são independentes. Mas sei que também aqui é a Casa da democracia. É aqui, muito mais do que no Supremo Tribunal, onde é necessário que a fundamentação seja absolutamente técnica. É aqui que se permite o olhar, Srs. Senadores e Sras Senadoras, não apenas o olhar absolutamente preso ao que está dito nas interpretações da Polícia Federal, mas é o olhar posto nos dois milhões de eleitores que trouxeram para cá o Senador Demóstenes Torres" (Sr. Antônio Carlos de Almeida Castro (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.819)).
B6	O senador foi ingênuo ao aceitar o Nextel	"[...] quando ele recebeu esse rádio, ele não tinha noção de que outras pessoas tinham esse rádio. Ele recebeu um rádio e admitiu no primeiro momento em que foi perguntado para isso. Ai eu deixo novamente uma pergunta a V. Exas, Senador Vital do Rêgo: é suficiente para cassar um Senador da República o fato de ele ter usado esse rádio Nextel? É proporcional?" (Sr. Antônio Carlos de Almeida Castro (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.819)).

Id	Argumento	Descrição
B7	A acusação não se fundamenta em fatos, mas em adjetivações	"Aqui, senhores, eu me defendi de várias adjetivações. Fui chamado, pela imprensa, de bandido, pilantra, psicopata, braço político, desonesto, uma pessoa que tem dupla personalidade, que coloquei o meu mandato à disposição de uma quadrilha, que era um despachante de luxo" (senador Demóstenes Torres (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.820)); "Então, senhores, eu gostaria de me defender dos fatos. Desde o primeiro minuto eu vim aqui me defender dos fatos. Acusaram-me de cinco fatos. Primeiramente na representação, eu derrubei todos esses fatos. Depois, na peça inicial do Relator, vieram outros fatos, e eu os derrubei também. Até que, não tendo mais o que fazer, começaram a dizer isso e aquilo: é despachante de luxo, é braço político. Como vou me defender disso? É como acusar a mulher de vagabunda. Como é que ela se defende disso? Em tudo que ela disser está absolutamente equivocada" (senador Demóstenes Torres (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.820)).
B8	A perícia contratada pela defesa atestou que o trecho da gravação que menciona R\$ 3 mil apresenta conversa paralela	"O perito provou – o perito provou! – e o Conselho de Ética não quis ouvir, que os R\$3 mil tem alguém no fundo falando – e eu li isso aqui – e pede para eu cobrar do Cachoeira que ele está devendo R\$3 mil para alguém. E é isso que eu faço. E é isso que o perito provou" (senador Demóstenes Torres (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.821)).
B9	É um erro julgar sob o clamor do público	"Senhores, o julgamento com clamor público é terrível. Eu me lembro de conversas particulares com um ex-colega nosso, o Senador Marcelo Crivella, que ele nos dizia o seguinte: o julgamento de Cristo. As pessoas presentes, doidas pela crucificação. Pilatos tentava provar que ele era inocente: 'Mas não tem nada, não existe nada!' Pilatos mandou dar uma surra em Cristo. Era a Páscoa judaica, período em que era tradição liberar um preso. Mandou buscar um preso, Barrabás, um homicida. 'Levem Barrabás!' 'Não, nós queremos Cristo.' E ele lavou as mãos e cometeu o pior delito da história por ter lavado as mãos. Eu peço aos senhores que não lavem as mãos em relação a mim. Deixem-me ser julgado pelo Poder Judiciário! Deixem-me ser julgado pelo povo do meu Estado!" (senador Demóstenes Torres (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.822)).
B10	Não há crime pelo uso de um rádio	"Dizem que o maior crime que cometi foi ter usado um rádio. O meu advogado aqui não é essa figura brilhante, um dos melhores advogados do Brasil; o meu advogado é esse rádio que eu utilizei. Não foram gravadas 250 mil horas? Em que momento aparece a minha voz pedindo dinheiro, pedindo propina, cometendo ilegalidades? O maior advogado que tenho é esse rádio. Mais de três anos de grampo, quase quatro anos de gravações. O que existe contra mim? Nada. O que existe contra mim? Nada, nada, nada, nada" (senador Demóstenes Torres (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.822)).
B11	O senador não mentiu	"Senhoras e senhores, eu não menti aqui. Eu jamais menti aqui. Eu tenho uma conduta parlamentar impecável. Os senhores são um atestado disso. Quantas vezes eu procurei um Senador, neste ou no outro mandato, ou qualquer pessoa, qualquer Ministro – eu mencionei aqui o nome dos Ministros com os quais eu me relacionava – para pedir qualquer favor para Carlos Cachoeira ou para qualquer outro? Qualquer conduta criminosa, onde apareceu isso?" (senador Demóstenes Torres (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.822)).
B12	O senador é um bode expiatório, o único que está sendo punido pelas relações com Carlos Cachoeira	"Eu não posso ser julgado para dar o exemplo! Eu não posso ser julgado porque os outros, lá da Câmara, obtiveram o direito de se defender e eu não! Eu não posso ser julgado porque seis governadores também se relacionavam com Carlinhos Cachoeira; dezenas de Deputados Federais. Os outros não têm nada. O bandido sou eu? O meu tratamento tem de ser isonômico. É isto que peço à Casa: deem-me o direito, que foi dado a tantos outros, de fazer a minha defesa!" (senador Demóstenes Torres (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.822)).

Id	Argumento	Descrição
B13	O senador teve inúmeras atuações em favor de assuntos públicos	“Eu digo para os senhores que eu não fui braço político de quem quer que seja. Aliás, fui. Fui braço político das crianças do Brasil, porque em todas as leis sobre pedofilia no Brasil eu estava lá fazendo para punir o pedófilo. Fui braço político do idoso no Brasil, porque relatei, com muita dignidade, o Estatuto do Idoso, que hoje recebe um benefício de prestação continuada de um salário mínimo, se não teve renda a partir de 65 anos de idade. Todo idoso que pega um transporte gratuito hoje tem um dedo meu ali. Eu fui braço político dos pobres do Brasil, porque, no fim do Governo Lula, ele me escolheu – veja só – para ser o relator, aqui, da prorrogação do Fundo de Erradicação da Pobreza. Todas as bolsas que são distribuídas hoje no Brasil têm um dedo meu. Do Judiciário, nem se fala. Todos os Ministros do Supremo, todos, me procuravam para resolver os problemas do Supremo Tribunal Federal: repercussão geral; uniformização de jurisprudência; interiorização de varas federais, não só do Supremo, do STJ, do TST. Perguntem quais Ministros eu pedi algo de errado! Do Ministério Público, eu sou pai do Ministério Público! Pai do Ministério Público. Coloquei, no art. 129, o § 4º, que dá isonomia plena ao Ministério Público com a magistratura. Pai do Ministério Público. O Ministério Público recebe, hoje, como magistrado. Deve-se isso a mim. Da Polícia Federal, a Presidente Dilma Rousseff acabou de sancionar, na semana passada ou esta semana, a Lei de Lavagem de Dinheiro, o arcabouço dela. Da última parte, não participei, porque não pude participar. Fui eu que trabalhei junto com a Polícia Federal para construir aquele esqueleto. Então, senhores: de trabalhadores e de empresários. A segurança pública, quantas leis? Da família: a alienação parental, a guarda compartilhada, tudo tem o meu dedo ali. Da mulher: ajudei a Senadora Lúcia Vânia, que foi a relatora, na Lei Maria da Penha. Ela me pediu, eu tive a oportunidade de discutir com ela. Dos crimes contra a dignidade sexual: fui eu que acabei com a expressão ‘mulher honesta’, que as feministas do Brasil não aceitavam. E com razão. O que é mulher honesta?” (senador Demóstenes Torres (Diário do Senado Federal, 2012, p. 35.824)).

Fonte: elaborado pela autora.

5 A cassação do senador Delcídio do Amaral

A sessão de cassação do senador Delcídio do Amaral (PT-MS) ocorreu em 10/5/2016, com base na Representação nº 1, de 2015, apresentada pelo partido Rede Sustentabilidade e pelo então Partido Popular Socialista (PPS), hoje Cidadania. O relator foi o senador Telmário Mota (PDT-RR), cujo relatório concluiu ter havido abuso das prerrogativas. A cassação ocorreu 80 dias depois de o senador ter sido preso em pleno exercício do mandato – o primeiro a ter a restrição da liberdade desde a promulgação da CRFB. A votação no plenário foi aberta, com 74 votos a favor da cassação, nenhum contra e uma abstenção. O Quadro 4 sintetiza os argumentos apresentados na ata publicada no DSF nº 63, de 2016 (Diário do Senado Federal, 2016, p. 323-340).

Quadro 4 – Argumentos do relator para a cassação do senador Delcídio do Amaral

Id	Argumento	Descrição
C1	O senador é acusado de obstruir a justiça e oferecer vantagens em razão do mandato	“[...] o Senador Delcídio do Amaral está sendo acusado de obstruir a Justiça, ao se oferecer para influenciar junto ao STF no sentido de obter <i>habeas corpus</i> favorável a Nestor Cerveró, bem como para auxiliar no planejamento de sua eventual fuga. Reflitam sobre o que eu disse. Se isso não é uma irregularidade grave, gravíssima, o que seria, então?” (senador Telmário Mota (Diário do Senado Federal, 2016, p. 324)).

Id	Argumento	Descrição
C2	No processo por quebra de decoro não se aplicam todas as normas processuais penais	"[...] no julgamento de quebra de decoro parlamentar não se aplicam todas as normas processuais penais. Nele são aplicáveis, essencialmente, aquelas que dizem respeito às garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório. O próprio STF, no julgamento do Mandado de Segurança nº 21.623/DF, destacou que não incidem, nos procedimentos de natureza político-administrativa, as regras de impedimento ou suspeição contidas no direito processual comum. E ainda temos, a reforçar esse entendimento, o teor do art. 306 do Regimento Interno do Senado, o qual prevê que o Parlamentar somente não deverá votar quando se tratar de assunto de seu interesse pessoal" (senador Telmário Mota (Diário do Senado Federal, 2016, p. 324)).
C3	Ficou provado e o senador confessou que participara de eventos que configuram quebra de decoro parlamentar	"A relatoria, no Conselho de Ética, analisando a transcrição dos diálogos e tendo em vista a confissão do próprio Senador Delcídio do Amaral, entendeu não restar dúvidas de que o representado participou de uma reunião com a finalidade de propor medidas que, certamente, iriam obstruir a Justiça, caso fossem implementadas, especificamente no que diz respeito às apurações da Lava Jato, o que configura, claramente, quebra de decoro parlamentar, punível com cassação do mandato" (senador Telmário Mota (Diário do Senado Federal, 2016, p. 324)); "O representado confirmou ter-se reunido com Bernardo Cerveró, o advogado Edson Ribeiro e o assessor Diogo Ferreira, para oferecer ajuda financeira, assim como auxílio na soltura e posterior fuga de Nestor Cerveró. O representado ofereceu ajuda para a obtenção de <i>habeas corpus</i> no STF, alegando suposta influência junto aos seus Ministros. O representado planejou, detalhadamente, a fuga de Cerveró e outros acusados. Tudo com o objetivo de evitar que Cerveró firmasse acordo de colaboração com a Justiça brasileira. Não há, portanto, qualquer dúvida de que o Senador Delcídio do Amaral abusou gravemente de suas prerrogativas constitucionais, ofendendo não só a esta Casa, mas a todos os brasileiros" (senador Telmário Mota (Diário do Senado Federal, 2016, p. 325)).
C4	Os julgamentos na esfera penal e por quebra de decoro são independentes	"[...] o julgamento pelo Conselho de Ética do Senado corre paralelamente à esfera penal, no âmbito judiciário. São esferas de julgamento independentes. Aqui, no Senado, importa, mais que tudo, o prejuízo causado à dignidade do Poder Legislativo pelo comportamento indevido de um membro desta Casa, notoriamente incompatível com a ética e o decoro esperados de um Senador da República. Trata-se, em última instância, de preservar a imagem da própria democracia representativa. Trata-se de conservar, no imaginário da sociedade, a saudável esperança e o devido respeito às instituições e aos valores democráticos" (senador Telmário Mota (Diário do Senado Federal, 2016, p. 324-325)).
C5	O rito de processamento foi correto (a CC) rejeitou os vícios alegados pela defesa)	"Nesta Comissão [CC], o ilustre Senador Ricardo Ferraço foi indicado para relatar a matéria. Em seu relatório, manifestou-se pela inexistência de vícios no processamento da aludida representação, sob os aspectos de constitucionalidade, legalidade e juridicidade, inclusive no que respeita à questão do suposto cerceamento do direito de defesa do Senador Delcídio, cujos argumentos foram novamente rejeitados" (senador Telmário Mota (Diário do Senado Federal, 2016, p. 325)).

Fonte: elaborado pela autora.

O Quadro 5 apresenta uma síntese dos argumentos empregados pela defesa do senador, o qual não compareceu ao plenário, nem designou advogado para representá-lo. O presidente da Casa nomeou o servidor Danilo Aguiar como defensor dativo do senador.

Quadro 5 – Argumentos da defesa do senador Delcídio do Amaral

Id	Argumento	Descrição
D1	A representação é inepta	"A representação limita-se a fazer imputação jurídica, mas não indica base fática que pudesse configurar 'irregularidade grave'" (Sr. Danilo Aguiar (Diário do Senado Federal, 2016, p. 331)).
D2	A prova anônima é nula	"A pretensa materialidade repousa num documento apócrifo e anônimo que se autodenomina 'degravação', mas não há sequer a gravação juntada aos autos" (Sr. Danilo Aguiar (Diário do Senado Federal, 2016, p. 331)).

Id	Argumento	Descrição
D3	O relator e parte do CEDP são suspeitos	"O Senador Telmário Mota, Relator do processo, antecipou juízos de valor sobre o caso e sobre o representado, adjetivando o Senador Delcídio do Amaral de 'frouxo'. Além disso, o Senador Randolfe Rodrigues, que, num primeiro momento, subscreveu a moção de 'apoio à representação', que integra a petição inicial, depois, participou das deliberações que julgaram a representação que houvera sido anteriormente endossada por ele próprio" (Sr. Danilo Aguiar (Diário do Senado Federal, 2016, p. 331)).
D4	A gravação é enganosa e nula	"A gravação é o resultado de uma armadilha adrede engendrada por truques cênicos para induzir em erro o Senador representado a produzir prova contra si próprio, mediante falsa representação da realidade. Tratou-se de um crime impossível, porque o projeto de colaboração de Cerveró já havia sido divulgado na revista Época, em setembro de 2015. Não havia como obstruir o que já houvera sido rechaçado por obsolência [sic]" (Sr. Danilo Aguiar (Diário do Senado Federal, 2016, p. 331)).
D5	O processo tramitou com o senador afastado por licença médica	"A ampla defesa se desdobra em duas frentes: a defesa técnica e a autodefesa. No caso dos autos, o Senador Delcídio do Amaral não pôde se autodefender perante o Conselho de Ética porque o processo tramitou enquanto ele se encontrava sob licença médica" (Sr. Danilo Aguiar (Diário do Senado Federal, 2016, p. 331)).
D6	O processo está eivado de diversos vícios	"Em sede de 'defesa prévia', foram arguidas diversas teses de índole constitucional que deveriam ter sido previamente enfrentadas pela CCJ, conforme exige o art. 32, § 4º, do Regimento Interno do Senado Federal: 'A representação será encaminhada à CCJ, que proferirá o seu parecer em 15 dias úteis'. Essa etapa foi solenemente ignorada" (Sr. Danilo Aguiar (Diário do Senado Federal, 2016, p. 331)).
D7	A prova é frágil	"A fragilidade probatória é tamanha, que o próprio Conselho de Ética deliberou que havia necessidade de se inquirirem testemunhas" (Sr. Danilo Aguiar (Diário do Senado Federal, 2016, p. 331)).
D8	O CEDP negou a oitiva de testemunhas	"Ocorre que essa deliberação [de ouvir testemunhas] criou um fato novo que abriu margem à possibilidade de que a defesa também pudesse indicar testemunhas. Então, com o propósito deliberado de cercear a defesa, o Conselho revogou a convocação das testemunhas, para que o representado não pudesse indicar suas testemunhas, mas o fato já estava consumado e o direito adquirido. Mesmo assim, negou-se o acesso à prova" (Sr. Danilo Aguiar (Diário do Senado Federal, 2016, p. 331)).
D9	O CEDP indeferiu o pedido de prova pericial	"A gravação pode ter sido editada, trechos podem ter sido suprimidos. Embora o Senador representado não negue o encontro, urge que seja feita uma perícia para constatação de eventuais edições que porventura pudessem comprometer a materialidade da prova" (Sr. Danilo Aguiar (Diário do Senado Federal, 2016, p. 332)).
D10	O rito ofendeu o direito adquirido	"A defesa requereu – e foi deferido – o traslado da íntegra do processo que tramita perante o STF, com as provas que lá estão carreadas. Embora o requerimento tivesse sido, num primeiro momento, deferido, o Conselho de Ética deliberou, num segundo momento, revogar o deferimento, sem que houvesse nenhum fato novo que justificasse a alteração do provimento. Tal revogação ofende direito adquirido" (Sr. Danilo Aguiar (Diário do Senado Federal, 2016, p. 331)).
D11	Houve supressão do interrogatório	"O interrogatório é meio de defesa que não pode ser suplantado. Sob licença médica, o Senador não pôde comparecer às audiências em que se pretendeu ouvi-lo. Na derradeira oportunidade, justificou-se sua ausência pelo atropelo de importantes fases e de meios de defesa" (Sr. Danilo Aguiar (Diário do Senado Federal, 2016, p. 332)); "A reunião do Conselho que deliberou pela votação foi prematura. Não houve prévia disponibilização da parte descritiva do relatório, nem a defesa foi intimada acerca disso, para que pudesse, a partir daí, distribuir memoriais, conforme faculta o art. 17-O, inciso II, do Regimento" (Sr. Danilo Aguiar (Diário do Senado Federal, 2016, p. 332)).
D12	O CEDP negou à defesa o acesso ao aditamento	"A defesa pleiteou que o Conselho aguardasse o aditamento da denúncia perante o STF. Apesar da independência das esferas, seria de bom alvitre aguardar o aditamento da denúncia. Mas não. Em vez disso, o Conselho preferiu deliberar a votação. Horas depois, na mesma tarde, sobreveio a notícia do aditamento da denúncia, trazendo à luz fatos novos que estão intimamente imbricados com a imputação em exame" (Sr. Danilo Aguiar (Diário do Senado Federal, 2016, p. 332)).
D13	A defesa não foi atendida em seus requerimentos ao CEDP	"Não é demais lembrar que a defesa não foi atendida em nenhum de seus requerimentos e que os dois que foram inicialmente aprovados foram estranhamente rejeitados posteriormente tanto pelo Conselho de Ética como pela CCJ" (Sr. Danilo Aguiar (Diário do Senado Federal, 2016, p. 332)).

Fonte: elaborado pela autora.

6 Os achados sobre a punição por quebra de decoro parlamentar no Senado Federal

Com fundamento nos números apresentados, é possível observar que no Senado Federal o controle ético-disciplinar tem sido usado com parcimônia. Desde a promulgação da CRFB, não se aplicaram as penalidades de advertência ou suspensão do mandato, e apenas seis senadores foram punidos – um com censura escrita, dois com censura verbal e três com a cassação. Quanto às condutas subjacentes, duas consistiram em comportamentos considerados inaceitáveis pelos próprios senadores e quatro tiveram fatos relacionados à percepção de vantagens indevidas. Nenhuma das punições se relacionou ao chamado *excesso verbal*, indicando que a jurisprudência do CEDP até agora tende a considerar a imunidade parlamentar de forma ampla, acolhendo opiniões, palavras e votos dos parlamentares. Talvez essa situação mude a partir do julgamento das Denúncias nºs 1/2023, 2/2023, 4/2023 e 5/2023, que têm por objeto discursos e postagens de senadores nas redes sociais.

A grande maioria das acusações protocoladas não é admitida por falta de preenchimento das condições de procedibilidade nos termos da Resolução nº 20/1993. Esse dado pode ser interpretado de duas formas: de um lado, o pouco conhecimento dos requisitos necessários à abertura do processo – a principal causa de não admissão diz respeito à falta de justa causa, pela ausência de substrato probatório mínimo; por outro, o excesso de formalismo do CEDP, que prefere usar óbices processuais a julgar o mérito – isso em razão do desgaste de julgar improcedentes as acusações por quebra de decoro parlamentar. Alguns dos processos não seguiram adiante devido ao fim do mandato do senador, indicando que a demora na tramitação pode acarretar a perda de objeto dos processos.

Especificamente nos casos em que houve a cassação e que puderam ser analisados, as manifestações dos parlamentares durante a sessão insistiam em que o procedimento não se limitava à punição da conduta errônea de um só senador e que a votação emitiria um sinal para a sociedade a respeito da credibilidade do Senado Federal. Da leitura dos debates depreendeu-se que, para os parlamentares, a função de julgar os próprios companheiros é “ingrata”, “difícil”, “desconfortável”, “dolorosa”. As demais manifestações parlamentares também fazem menção a sentimentos de “tristeza”, “frustração”, “decepção” e “constrangimento” no controle ético-disciplinar.

Além disso, entre os relatores que recomendaram a cassação notou-se a preocupação em usar, como fundamentos da decisão, condutas corroboradas com elementos de ordem fática claros e convincentes (“provas incontestáveis”). Por coincidência, ou talvez em razão do tempo de que se dispunha durante a sessão, nos dois casos analisados houve identidade quanto ao número e à natureza dos argumentos apresentados: todos os cinco argumentos diziam respeito a condutas concretas, graves e provadas, e nenhum versava sobre aspectos subjetivos ou sobre a pessoa do parlamentar. Isso afasta uma objeção – que costuma circular em relação a casas legislativas nas demais esferas da federação – à

instrumentalização do processo por quebra de decoro como ferramenta para a perseguição pessoal de parlamentares.

Da parte da defesa, os argumentos tendem a misturar dois padrões: a) levantar vícios de ordem procedimental – os quais, de modo geral, tendem a ser considerados argumentos ruins pelos próprios parlamentares, pois no meio predomina o entendimento de que se trata de julgamento “político”, não sendo possível transpor as garantias do processo penal para o procedimento por quebra de decoro; e b) enaltecer a trajetória e a vida pregressa do parlamentar processado – esses são os melhores argumentos, na medida em que transmitem a sensação de um julgamento “injusto”. Esse ponto guarda relação com o perfil dos senadores cassados.

Em especial no caso de Demóstenes Torres, ressalta-se como característica da sua trajetória o fato de que o parlamentar se promovia como paladino da moral, da ética e – até o advento do escândalo que culminou na cassação – gozava de elevada reputação e credibilidade entre seus pares. Antes de tornar-se senador, fora secretário de Segurança Pública do estado de Goiás, e sua atuação foi marcada pelo enfrentamento do crime organizado. Já como senador, vários de seus discursos estavam relacionados ao combate da corrupção. Os eventos demonstrados nos autos geraram uma espécie de dissonância cognitiva em relação à biografia do senador. Mesmo se tendo reconhecido durante a sessão que se tratava de um senador dentre os mais capazes e competentes que o Senado já tivera, foi cassado.

Os argumentos e números achados não permitem a conclusão de que o controle ético-disciplinar no Senado Federal seja necessariamente fraco. A simples potencialidade de ser acionado já provoca “reações antecipadas” dos senadores com o propósito de se prevenirem desse tipo de atuação; e existe um processo de “aprendizagem” em que os senadores adquirem experiência sobre os limites e os comportamentos aceitáveis, de forma semelhante ao que ocorre nas demais espécies de controle parlamentar (Lupia; McCubbins, 1994).

Além disso, os parlamentos são instituições antigas que se desenvolvem lentamente. Embora o Senado tenha sido criado em 1824, somente em 1993 o controle ético-disciplinar foi institucionalizado. A transição das convenções informais, usos e costumes para um modelo de regulação da ética parlamentar mais “burocrático” (na forma de códigos de ética escritos) não é fácil, pois tende a contrariar os próprios interesses da classe. No caso do Senado Federal, a institucionalização do controle ético-disciplinar pela Resolução nº 20/1993 demonstra que a estratégia de “cortar na própria carne” é preferível ao desgaste junto à parcela da opinião pública que vê a atuação parlamentar como sinônimo de vantagens indevidas e de impunidade.

7 Conclusão

O trabalho apresentou os contornos gerais da atuação do Senado Federal no controle ético-disciplinar dos seus membros. Viu-se que, a despeito da falta de previsão constitucional,

a aprovação da Resolução nº 20/1993 cumpriu um papel decisivo ao instituir o *Código de ética* e um Conselho (o CEDP) encarregado da sua aplicação. Do ponto de vista empírico, pode-se afirmar que o controle por meio dos processos por quebra de decoro tem operado discretamente: somente 6 senadores foram punidos nos últimos 30 anos. Para o público externo, esse dado é percebido como uma atuação leniente com a investigação e a punição disciplinar dos pares. Por outro lado, o discurso interno insiste em afirmar que o CEDP não pode ser instrumento de ação político-partidária, nem substituir o eleitor na decisão soberana. A maior parte das acusações de quebra de decoro parlamentar é desacompanhada de documentos considerados hábeis a comprovar os fatos narrados, sendo baseadas em matéria jornalística. Naturalmente, essa é a principal razão do elevado índice de não admissibilidade de petições.

Como se viu, o fortalecimento da responsabilidade político-disciplinar é medida necessária ao fortalecimento da confiança nas instituições democráticas, entre as quais o próprio Senado Federal. O controle interno por quebra de decoro parlamentar é uma poderosa ferramenta fiadora da própria imunidade parlamentar: se a punição pelos próprios pares funciona, esvaziam-se os argumentos que têm sido empregados no senso comum e pela jurisprudência atual do STF para avançar na punição criminal e afastar as prerrogativas parlamentares, em prejuízo do Poder Legislativo. Assim, por menos que no atual cenário seja provável uma cassação por excesso verbal, talvez convenha mudar essa tendência do CEDP e passar a aplicar penalidades mais brandas, com o quê ele já cumpriria um papel pedagógico.

Existem diversos aperfeiçoamentos possíveis no desenho do procedimento por quebra de decoro – como a fixação de prazos que obriguem ao impulsionamento dos processos ou, alternativamente, à justificação da sua inação. Alguns obstáculos à dinâmica desse controle interno são: a flexibilidade, a tipicidade aberta, a elevada carga valorativa envolvida no juízo sobre as condutas, juntamente com outras significativas características procedimentais analisadas – como a inaplicabilidade de diversas garantias jurídico-formais, exequíveis no âmbito penal, mas não no processo por quebra de decoro.

Não se tem conhecimento de outra pesquisa voltada para a realização de um diagnóstico empírico sobre a função ético-disciplinar no Senado Federal. Como não foi possível esgotar o tema, parece imprescindível incentivar o desenvolvimento de estudos mais aprofundados sobre estratégias, motivos e determinantes da punição disciplinar dos senadores. Para o futuro, espera-se uma investigação que se aprofunde nos processos por quebra de decoro que redundaram na absolvição de senadores, além de estudos comparativos com a Câmara dos Deputados e com parlamentos estrangeiros.

Referências

ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. *Ética e decoro parlamentar no Brasil e nos EUA: integração dos instrumentos de controle para mudança social*. 2. ed. Brasília, DF: Entrelivros, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 9 nov. 2023.

_____. *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 9 nov. 2023.

_____. Senado Federal. *Regulamento administrativo do Senado Federal*. 2. ed. rev. e atual. Brasília, DF: Senado Federal, 2021b. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/581275/RASF_2ed.pdf?sequence=10&isAllowed=y. Acesso em: 9 nov. 2023.

_____. Senado Federal. *Resolução nº 17, de 1993*. Dispõe sobre a Corregedoria Parlamentar. Brasília, DF: Senado Federal, 1993. Disponível em: <https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?2&idNorma=233285>. Acesso em: 9 nov. 2023.

_____. Senado Federal. *Resolução nº 20, de 1993*. Institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar. Brasília, DF: Senado Federal, [2008]. Disponível em: <https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?4&idNorma=13833255>. Acesso em: 9 nov. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança nº 21.861/DF*. Mandado de segurança. 2. Ato da Câmara dos Deputados. Constituição, art. 55, inciso II. Perda de mandato de Deputado Federal, por procedimento declarado incompatível com o decoro parlamentar [...]. Impetrante: Onaireves Moura. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Néri da Silveira, 29 de setembro de 1994. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85625>. Acesso em: 9 nov. 2023.

CARVALHEIRO, Adriana Maria Dias Godoy. *O poder coercitivo do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados*. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3583>. Acesso em: 9 nov. 2023.

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL. Brasília, DF: Senado Federal, ano 58, n. 52, 1º maio 2003. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/812?sequencia=113>. Acesso em: 9 nov. 2023.

_____. Brasília, DF: Senado Federal, ano 59, n. 72, 8 maio 2004. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/822?sequencia=211>. Acesso em: 9 nov. 2023.

_____. Brasília, DF: Senado Federal, ano 61, n. 226, 19 dez. 2006. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/1888?sequencia=84>. Acesso em: 9 nov. 2023.

_____. Brasília, DF: Senado Federal, ano 67, n. 108, 12 jul. 2012. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/13206?pagina=35799>. Acesso em: 9 nov. 2023.

_____. Brasília, DF: Senado Federal, ano 71, n. 63, 11 maio 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20402?sequencia=323>. Acesso em: 9 nov. 2023.

EUROPEAN UNION. European Parliament. Office for Promotion of Parliamentary Democracy. *Parliamentary ethics: a question of trust*. Brussels: European Parliament, OPPD, 2011. Disponível em: https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/codes_of_conduct_final-enforweb.pdf. Acesso em: 9 nov. 2023.

LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew D. Learning from oversight: fire alarms and police patrols reconstructed. *Journal of Law, Economics, & Organization*, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 96-125, Apr. 1994.

MATTHEWS, Donald R. *U.S. Senators and their world*. New York: W. W. Norton & Company, 1973. (The Norton Library).

PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Rick. Legislative ethics and codes of conduct. In: STAPENHURST, Rick; JOHNSTON, Niall; PELIZZO, Riccardo (ed.). *The role of Parliament in curbing corruption*. Washington, DC: World Bank, 2006. p. 197-205. (WBI Development Studies). Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/cdc4b98b-d29e-57bc-827a-e0be31620802>. Acesso em: 9 nov. 2023.

POLSBY, Nelson W. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, [s. l.], v. 62, n. 1, p. 144-168, Mar. 1968. DOI: <https://doi.org/10.2307/1953331>.

REALE, Miguel. Decoro parlamentar e cassação de mandato: liberdade do deputado no exercício de seu *mínus* político. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v. 4, p. 307-316. (Doutrinas Essenciais).

SARNEY, José. Um passo necessário. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 21 ago. 2009. Opinião. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2108200906.htm>. Acesso em: 9 nov. 2023.

UNITED STATES. Congress. Senate. *S.Res. 4 - Committee System Reorganization Amendments*. Washington, DC: Congress, 1977. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/95th-congress/senate-resolution/4>. Acesso em: 9 nov. 2023.

Licenciamento

Trabalho sob licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>