

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

**PARECER N° 348/2023 – NASSET/ADVOSF**

Processo n° 00200.006251/2023-46

Denúncia ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Resolução n° 20/1993. Presidente do Conselho. Exame preliminar de admissão da denúncia. Requisitos formais. Ausência de hipóteses de arquivamento da denúncia passíveis de avaliação pela Advocacia do Senado.

**1) RELATÓRIO**

Trata-se de denúncia, autuada no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar - PCE n° 2, de 2023, feita por FLÁVIO NANTES BOLSONARO, Senador da República, em desfavor do Senador da República RANDOLPHE FREDERICH RODRIGUES ALVES pela prática, em tese, de *conduta incompatível com o decoro parlamentar consistente em se apropriar de um aparelho celular de outrem nas dependências do Senado Federal mediante investida de forma autoritária e usando de violência.*

Na peça protocolada, o denunciante aponta que no dia 2 de fevereiro de 2023 o denunciado teria arbitrariamente e violentamente se apropriado de um aparelho de um cidadão nas dependências do Senado. Faz referência a um vídeo (<https://www.youtube.com/watch?v=qJUW2WIVE50>) que mostraria parte da ação narrada.





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia  
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Tece considerações sobre o enquadramento legal da conduta e, ao fim, requer que o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar – CEDP “*oficie a Mesa Diretora para, com esteio no art. 25 do Regimento Interno, determinar a abertura de inquérito*”.

A denúncia foi endereçada ao Presidente do CEDP para exame preliminar de admissão e por ele encaminhada a esta Advocacia do Senado para análise jurídica dos requisitos de admissibilidade.

É o relatório.

## **2) REQUISITOS FORMAIS PARA EXAME PRELIMINAR DE ADMISSÃO**

As normas relativas ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar – CEDP estão, em sua maioria, na Resolução do Senado Federal nº 20/1993.

No caso de denúncia, o §2º do art. 17 atribui ao Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar a função de proceder ao exame preliminar de admissão.

A mesma norma diz que deve haver o arquivamento da denúncia:

I - se faltar legitimidade ao seu autor; *(Incluído pela Resolução n.º 25, de 2008)*

II - se a denúncia não identificar o Senador e os fatos que lhe são imputados; *(Incluído pela Resolução n.º 25, de 2008)*

III - se, ressalvados os casos previstos no inciso I do art. 3º desta Resolução, os fatos relatados forem **referentes a período anterior ao mandato** ou se forem manifestamente improcedentes.





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia  
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Denúncias anônimas não podem sequer ser recebidas (art. 17, §1º).

O *caput* do art. 17 é expresso quanto diz que é legitimado para apresentar denúncia qualquer parlamentar, qualquer cidadão e qualquer pessoa jurídica.

No caso em tela, sendo o denunciante parlamentar<sup>1</sup>, verifica-se sua legitimidade ativa e exclui-se a ocorrência da hipótese do inc. I do §2º do art. 17 e, por consequência, também a do §1º do art. 17.

A denúncia identifica o Senador denunciado e também narra os fatos a ele imputados, excluindo-se, assim, a ocorrência da hipótese do inc. II do §2º do art. 17. Importante pontuar que a análise ora feita pela Advocacia do Senado apenas verifica se há uma narração de fatos, não adentrando o mérito e sequer valorando a narração feita em qualquer sentido, pois tal atribuição compete ao Presidente da CEDP e aos membros de tal conselho.

Os fatos relatados ocorreram, segundo o denunciante, em fevereiro de 2023. Portanto, não se referem a período anterior ao mandato, excluindo a ocorrência da hipótese do inc. I do §2º do art. 17, primeira figura.

Cumpra esclarecer que a DENÚNCIA está ligada a fato que NÃO sujeita Senador à perda do mandato (temporária ou definitiva), podendo sujeita-lo a advertência ou a censura.

Assim, estão nos artigos 8º e 9º as hipóteses em que cabe denúncia. Cito:

---

<sup>1</sup> A assinatura digital foi conferida no sítio do Senado Federal, endereço <https://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx>, código **6DFF21AA004DC765**.





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Art. 8º A **advertência** é medida disciplinar de competência dos Presidentes do Senado, do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou de Comissão.

Art. 9º A **censura** será verbal ou escrita.

§ 1º A censura verbal será aplicada pelos Presidentes do Senado, do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou de Comissão, no âmbito desta, quando não couber penalidade mais grave, ao Senador que:

- I - deixar de observar, salvo motivo justificado, os deveres inerentes ao mandato ou os preceitos do Regimento Interno;
- II - praticar atos que infrinjam as regras da boa conduta nas dependências da Casa;
- III - perturbar a ordem das sessões ou das reuniões.

§ 2º A censura escrita será imposta pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e homologada pela Mesa, se outra cominação mais grave não couber, ao Senador que:

- I - usar, em discurso ou proposição, de expressões atentatórias ao decoro parlamentar;
- II - praticar ofensas físicas ou morais a qualquer pessoa, no edifício do Senado, ou desacatar, por atos ou palavras, outro parlamentar, a Mesa ou Comissão, ou os respectivos Presidentes.

Isto posto, há que se verificar a ocorrência da última hipótese de arquivamento: **fatos relatados manifestamente improcedentes**. Do modo como





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

formulado, trata-se de um conceito jurídico indeterminado. Daniel Carnachionni<sup>2</sup> explica bem e concisamente o que é tal conceito:

“Tanto a cláusula geral quanto o, impropriamente denominado, conceito jurídico indeterminado **possuem conteúdo vago, abstrato e genérico**. Os poderes que deles derivam **exigem do intérprete que preencha os seus conteúdos com valores**. Mas o que os diferencia? Preenchido o conceito jurídico indeterminado, o resultado (solução jurídica) já está previsto ou pré-estabelecido na norma. Ou seja, **a consequência jurídica é dada pelo legislador e não pelo intérprete**. Por exemplo: no caso do art. 317 do CC, caberá ao intérprete preencher o sentido da expressão “motivos imprevisíveis” com valores pessoais. Preenchido este conteúdo, a consequência jurídica, qual seja, a revisão judicial da obrigação, já está prevista na lei. Logo, no conceito jurídico indeterminado a lei estabelece o conceito indeterminado e dá as consequências.”

Assim, no caso em tela, se o intérprete considerar o fato narrado como manifestamente improcedente, a consequência é o arquivamento.

Contudo, em tais conceitos há zonas de compreensão<sup>3</sup>. Há uma zona de certeza positiva, em que é evidente e indiscutível a aplicação do conceito. No caso

<sup>2</sup> CARNACCHIONI, Daniel Eduardo Branco. **Manual de Direito Civil**. 5ª ed. rev. atual. e ampl. Salvador (BA): Juspodivm, 2021, pág. 81

<sup>3</sup> Referências retiradas de artigo publicado no sítio do TJSP, em <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/47.13.pdf?d=636909377789222583#:~:text=Os%20conceitos%20jur%C3%ADdicos%20indeterminados%20s%C3%A3o,um%20sentido%20preciso%20e%20objetivo>, consultado em 31/03/2023.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

de manifesta improcedência, um exemplo seria quando se percebe que o Senador denunciado não cometeu o fato narrado. Há uma zona de certeza negativa, em que é evidente e indiscutível a inaplicabilidade do conceito. E há uma zona de incerteza ou conceitual, em que há dúvidas sobre a aplicação ou não do conceito.

A análise da Advocacia acerca da hipótese de manifesta improcedência da denúncia só pode incidir nas zonas de certeza negativa e positiva, e mais ainda, tendo por base a narração como feita (ou seja, sem valorações sobre veracidade). A análise da veracidade ou não da narração e a valoração das narrações em zona de incerteza são atribuições do Presidente da CEDP e de seus membros.

Com isso em mente, se não houver nem mesmo a mínima possibilidade de enquadramento dos fatos como narrados pelo denunciante nas hipóteses dos arts. 8º e 9º, ter-se-á como manifestamente improcedente a denúncia.

No caso em tela, o denunciante narra que o denunciado teria “*investido de forma autoritária e usando de violência se apropri[ado] de um aparelho celular*” nas dependências do Senado Federal. Conduta como a feita na narração (abstraindo-se análise de sua veracidade ou não), pode, em tese, se enquadrar no inc. II do §2º do art. 9º. Importante repetir que, se a narração como feita for considerada não verdadeira (no todo ou em parte) pelo Presidente do CEDP ou pelos membros do conselho, poderá ser caso de arquivamento.

Com as observações acima, exclui-se a ocorrência das hipóteses do inc. III do §2º do art. 17.

### **3) SOBRE O PEDIDO DE ENCAMINHAMENTO À MESA**





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

O denunciante requer que o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar – CEDP “*oficie a Mesa Diretora para, com esteio no art. 25 do Regimento Interno, determinar a abertura de inquérito*”. Contudo, há que se traçar o panorama jurídico que concerne à aplicação de medidas disciplinares a Senadores e seu procedimento.

O Regimento Interno do Senado, Resolução do Senado Federal nº 93, é de 1970.

Por sua vez, a Resolução do Senado Federal nº 20 é de 1993. Ela instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar e estabeleceu os processos para aplicação das medidas disciplinares a Senadores. Esta última norma, posterior ao RISF, regulou completamente a matéria, de modo que o procedimento a ser aplicado deve ser o estabelecido na Resolução nº 20/1993. Caso haja alguma lacuna, pode haver sua colmatação por norma do RISF, se compatível, na forma juridicamente adequada.

No caso em tela, contudo, não há lacuna e a norma é clara a respeito do rito processual a ser seguido pela denúncia, especialmente no art. 17 e seguintes.

#### **4) CONCLUSÃO**

Diante de todo o acima exposto, conclui-se pela exclusão das ocorrências das hipóteses de arquivamento obrigatório constantes do §1º e dos incisos do §2º do art. 17 da Resolução nº 20/1993, ressalvando-se que não foi feita a valoração sobre a veracidade ou não dos fatos narrados, a ser efetuada pelo Presidente do CEDP ou por seus membros.

Brasília – DF, 3 de abril de 2023.





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia  
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

*[vide assinatura eletrônica]*

**ANDERSON DE OLIVEIRA NORONHA**  
Advogado do Senado Federal  
OAB/DF 23.731

**De acordo.** Ao Advogado-Geral Adjunto de Contencioso.  
Brasília – DF, 3 de abril de 2023.

*[vide assinatura eletrônica]*

**MATEUS FERNANDES VILELA LIMA**  
Revisor do Núcleo de Assessoramento  
e Estudos Técnicos

**De acordo.** No caso dos autos, a petição narra fatos respaldados em elementos probatórios mínimos que eventualmente podem ser caracterizados como infração ética pelo Conselho de Ética, órgão dotado de competência para avaliar a justa causa para a admissibilidade da representação, em especial do Presidente do colegiado, nesta fase inicial, segundo o disposto no art. 14, § 1º, e art. 17, § 2º, da Resolução do Senado Federal n. 20, de 1993. Ao Advogado-Geral.

Brasília – DF, 23 de junho de 2023.

*[vide assinatura eletrônica]*

**FERNANDO CESAR CUNHA**  
Advogado-geral Adjunto de Contencioso

**Aprovo.** Junte-se aos autos e encaminhe-se ao Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

Brasília – DF, 23 de junho de 2023.

*[vide assinatura eletrônica]*

**THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO**  
Advogado-Geral do Senado Federal

