



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

PARECER Nº 372/2023 – NASSET/ADVOSF
PROCESSO Nº 00200.006232/2023-10

Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Representação, formulada por partido político. Impossibilidade de prosseguimento de denúncia manifestamente improcedente. Inteligência do art. 17, inc. III, da Resolução nº 20, de 1993. Recomendação de **arquivamento**.

I-RELATÓRIO.

Trata-se do Ofício n. 3/2023/CEDP, de 28 de março de 2023, em que o Senador da República JAYME CAMPOS, Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, solicita a análise jurídica de admissibilidade da Petição do Conselho de Ética – PCE n. 12, de 2021, nos termos da Resolução n. 20, de 1993, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar.

II-DO OBJETO DA PCE N. 12, DE 2021

Trata-se de representação apresentada pelo PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO – PTB, pessoa jurídica de direito privado, registrado no Tribunal Superior Eleitoral como partido político, inscrito no CNPJ/MF sob o n.º 03.605.136/0001-13, com sede situada na SEP 504 Bloco A – n. 100 – Cobertura (Ed. Ana Carolina) – Brasília/DF - CEP 70.730-521, por intermédio de sua presidente em exercício, GRACIELA NIENOV, com fulcro no artigo 55, inciso II e § 2º da Constituição Federal e artigos 2º, I, II e III, 5º, III e 11, todos do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal (CEDP-SF), que submete à apreciação da Mesa do Senado Federal situação apontada como de QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR em desfavor do Senador da República DAVI L COLUMBRE (DEM-





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

AP), requerendo o recebimento e o encaminhamento da representação ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, para processamento e cassação do mandato, conforme determinam os artigos 14, 15 e seguintes do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, pelas razões que expõe.

Em apertada síntese, pode-se resumir o conteúdo da representação em alegações de que o Senador DAVI ALCOLUMBRE, como presidente da Comissão de Constituição e Justiça-CCJ, estaria retardando, ou teria retardado, de maneira proposital e injustificada, a indicação de relator para análise da indicação pelo Presidente da República de ANDRÉ MENDONÇA ao cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, bem como a inclusão na pauta da CCJ para a respectiva sabatina.

A representação acha-se anexado o documento 00100.054940/2023-95, que contém matéria extraída de sites da Internet com divulgação de conteúdos referentes ao objeto da representação, como meios de prova das acusações.

III - DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS PARA A REPRESENTAÇÃO.

O art. 14 da Resolução n. 20, de 1993, do Senado Federal, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, com redação dada pela Resolução n. 25, de 2008, dispõe sobre a representação para instauração do processo disciplinar que se cuida:

Art. 14. A **representação** contra Senador por fato sujeito à pena de perda do mandato ou à pena de perda temporária do exercício do mandato, aplicáveis pelo Plenário do Senado, na qual, se for o caso, sob pena de preclusão, deverá constar o rol de testemunhas, em número máximo de 5 (cinco), os documentos que a instruem e a especificação das demais provas que se pretende produzir, será oferecida diretamente ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar pela Mesa ou por **partido político com representação no Congresso Nacional**.

§ 1º Apresentada a representação, o Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar procederá ao exame preliminar de sua admissão no prazo





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

de 5 (cinco) dias úteis, **determinando o seu arquivamento nos seguintes casos:**

I – se faltar legitimidade ao seu autor;

II – se a representação não identificar o Senador e os fatos que lhe são imputados;

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.**

§ 2º Da decisão que determine o arquivamento da representação caberá recurso ao Plenário do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, no prazo de 2 (dois) dias úteis contado de sua publicação, subscrito por, no mínimo, 5 (cinco) de seus membros.

Considerando que a representação em tela foi oferecida por partido político com representação no Congresso Nacional, tem-se por atendido o requisito da legitimidade. Da mesma forma, observa-se que foi identificado o Senador representado. Além disso, os fatos narrados que lhe são imputados são contemporâneos à legislatura anterior, quando a denúncia foi apresentada. Assim, **reputam-se presentes os pressupostos formais para o prosseguimento válido e regular da representação.**

Ainda, é firme a orientação da Advocacia do Senado no sentido de que a representação deve ser ornada de elementos mínimos de convicção que permitam o seu conhecimento, por analogia do conceito de justa causa, oriundo do direito processual penal, mas certamente aplicável a todas as formas de direito sancionatório.

Deveras, a instauração de processo no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar constitui fato extremamente grave, tanto política quanto juridicamente, aos direitos fundamentais do parlamentar e, por isso, carece sempre de elementos mínimos que possam sustentá-la. É justamente pela sua importância na concretização dos valores e dos princípios fundamentais da República que não se pode admitir seja utilizada para investigar fatos que não se encaixem como indecorosos. Nesse sentido, como pode ser visto na peça acusatória, há um leque de acusações genéricas, sem a indicação das regras em que incidiriam as condutas vistas como caracterizadoras de quebra de decoro;



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

contudo, acha-se especificado que o Senador DAVI ALCOLUMBRE “*não cumpriu o prazo estipulado pelo art. 118 do Regimento Interno do Senado Federal, não tendo, passados mais de 2 (dois) meses, apreciado a indicação para vaga de Ministro do Supremo Tribunal Federal, caso que sequer possui relator designado.*”

Quanto a esse ponto especificado, de plano, à luz do Regimento Interno do Senado Federal, tem-se que a imputação é manifestamente improcedente, pois o prazo fixado no art. 118 não se aplica à CCJ no que diz respeito à escolha de ministro do STF. A escolha de autoridades submete-se a regramento próprio, segundo a previsão do art. 383 e seguintes do RISF, diferentemente do que se dá com as proposições legislativas. A propósito, o próprio art. 118 do RISF tido por violado, excepciona da submissão aos prazos: “*as emendas e os casos em que este Regimento determine em contrário*”.

No que tange à escolha de autoridades, o RISF no art. 383 e seguintes determina rito diverso, incompatível com o prazo fixado no art. 118 para as demais proposições. Desse modo, a exceção por inviabilidade de observância do prazo fixado no art. 118 decorre do procedimento fixado para a escolha de autoridades, a que se refere o Art. 52, III e IV da Constituição Federal, entre as quais a escolha de ministro do STF. A conferir:

Art. 383. Na apreciação do Senado Federal sobre a escolha de autoridades, observar-se-ão as seguintes normas:
(...)

II – o exame das indicações feitas na forma do inciso III do art. 52 da Constituição Federal seguirá as seguintes etapas:

- a) o relator apresentará o relatório à comissão, com recomendações, se for o caso, para que sejam apresentadas informações adicionais;**
- b) será concedida, automaticamente, vista coletiva aos membros da comissão e divulgado o relatório por meio do portal do Senado Federal;**
- c) o portal do Senado Federal possibilitará à sociedade encaminhar informações sobre o indicado ou perguntas a ele dirigidas, que serão submetidas ao exame do relator com vistas ao seu aproveitamento, inclusive quanto à necessidade de realização de audiência pública em face das informações e indagações recebidas;**
- d) o relator poderá discutir com os membros da comissão o conteúdo das questões que serão formuladas ao indicado;**



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

e) a comissão convocará o candidato para, em prazo estipulado, não inferior a 5 (cinco) dias úteis, ouvi-lo, em arguição pública, sobre assuntos pertinentes ao desempenho do cargo a ser ocupado (Const., art. 52, III);

f) para inquirição de candidato, cada Senador interpelante disporá de 10 (dez) minutos, assegurado igual prazo para resposta, imediata, do interpelado, facultadas réplica e tréplica, ambas também imediatas, por 5 (cinco) minutos;

g) o relatório será votado;

Como se pode perceber, o rito de escolha de autoridades é bastante complexo. Por isso mesmo, não se aplica ao processo de escolha de autoridades o prazo de 20 dias previsto para o exame pela CCJ das demais proposições, incluindo-se a situação de escolha de autoridades na exceção à submissão a esse prazo, segundo o disposto no art. 118 do RISF:

Art. 118. O exame das comissões sobre as proposições, **excetuadas as emendas e os casos em que este Regimento determine em contrário**, obedecerá aos seguintes prazos: I – vinte dias úteis para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; II – quinze dias úteis para as demais comissões. § 1º Sobre as emendas, o prazo é de quinze dias úteis, correndo em conjunto se tiver que ser ouvida mais de uma comissão. § 2º Se a comissão não puder proferir o parecer no prazo, tê-lo-á prorrogado, por igual período, desde que o seu Presidente envie à Mesa, antes de seu término, comunicação escrita, que será lida no Período do Expediente e publicada no Diário do Senado Federal. Posterior prorrogação só poderá ser concedida por prazo determinado e mediante deliberação do Senado. § 3º O prazo da comissão ficará suspenso pelo encerramento da sessão legislativa, continuando a correr na sessão imediata, salvo quanto aos projetos a que se refere o art. 375, e renovar-se-á pelo início de nova legislatura ou por designação de novo relator. § 4º Será suspenso o prazo da comissão durante o período necessário ao cumprimento das disposições previstas no art. 90, II, III, V e XIII.

Diante da exceção prevista no caput do art. 118 e do regramento diverso determinado pelo art. 383 e seguintes do RISF para a escolha de autoridades, pode-se concluir que a acusação de descumprimento de prazo regimental que levaria o Senador DAVI ALCOLUMBRE como presidente da CCJ à quebra de decoro, por isso suscetível de pena de perda de mandato é manifestamente improcedente, tratando-se de caso de





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

rejeição liminar, segundo a previsão do art. 14 da Resolução nº 20/93, que instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal.

Em face da representação, percebe-se ausência de outras especificações, remanescendo alegações de ações genericamente apontadas, a exemplo das referências feitas a ‘respostas com sarcasmo’, ‘inércia intencional’, ‘práticas arbitrárias’ como ações deliberadas no sentido de não apreciar a indicação, mas sem apontar fatos, atos ou ações positivas ou negativas em que consistiriam condutas tipificadas como atentatórias ao decoro face ao regramento correspondente.

Verifica-se que na representação consta ainda de forma genérica apontada campanha eleitoral antecipada e tentativa de ganhar relevância no cenário político, sendo que a campanha eleitoral antecipada só por esse rótulo não caracteriza falta de decoro e encontra foro e momento apropriado à discussão nos tribunais eleitorais, já a tentativa de ganhar relevância no cenário político decorre da própria natureza da atividade parlamentar. Assim, não se vislumbra quebra de decoro, pois não há a indicação de fatos que caracterizem a conduta como ilícita e nem elementos qualificadores da conduta que lhe confira gravidade suficiente à subsunção em regra punitiva por quebra de decoro.

Uma vez excluída a procedência da apontada violação ao art. 118 do RISF e afastada a incursão do representado em quebra de decoro por descumprimento de prazo previsto no referido artigo, à análise do que remanesce, vislumbra-se nos próprios documentos que embasam a representação, informações do representado, esclarecedoras no sentido de que a demora para marcar a sabatina sobre a indicação de André Mendonça ao STF teria acontecido por não haver consenso.

Nesse ponto, merece realce a gama de competências da Comissão de Constituição e Justiça, na presidência da qual o Senador DAVI ALCOLUMBRE se acha na condição de representado. Face às regras de competência atribuídas à CCJ, pode-se entender como plausível afirmações em contraposição à representação, no





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

sentido de que “[A demora] não é anormal, porque o processo de escolha e aprovação sempre foi complexo, mas como todo processo de índole política, não se desenrola apenas por meio de meros procedimentos formais, mas tem lugar na realidade cotidiana das atividades dos membros do Senado Federal”, afirmou o Senador, segundo consta de material midiático que instrui a representação.

Os documentos acostados à representação revelam ainda que à época da indicação, segundo o Senador DAVI ALCOLUMBRE, tramitavam “cerca de 1.748 matérias” na CCJ, “todas de enorme relevância para a sociedade brasileira”. Segundo consta, o senador justifica que a prioridade do Legislativo “deve ser a retomada do crescimento, a geração de empregos e o encontro de soluções para a alta dos preços que corroem o rendimento dos brasileiros, especialmente no contexto da pandemia”.

Sob outro ângulo, mas no mesmo sentido, identifica-se que os próprios documentos apresentados para acusar, se prestam a inocentar, pois revelam dificuldades adicionadas, por todos experimentadas, em contexto de pandemia gerada pela COVID-19, em decorrência da qual as reuniões dos membros do Congresso Nacional estiveram pautadas sob regime semipresencial, por recomendação das autoridades sanitárias, sendo que a sabatina do indicado exige votação presencial, cujas atividades se achavam inviabilizadas ou dificultadas no período. Veja-se que a representação é datada em 29 de outubro de 2021, época de agravamento da pandemia.

Por fim, uma vez que não remanescem condutas a serem objetivamente apreciadas em face de regras impositivas como hipóteses de quebra de decoro, pode-se entender ainda que o objeto da representação pode ser visto como questão superada, por fato superveniente. Por óbvio, questões posteriores alheias à representação não teriam o condão de anular eventuais práticas anteriores caracterizadoras de situação de quebra de decoro, hipótese em que a representação continuaria voltada ao seu propósito. Contudo, referimo-nos à Decisão proferida no Mandado de Segurança 38.216, protocolizado no STF em 16 de setembro de 2021 por parlamentares, com objetivo de obrigar o então





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

presidente da Casa a marcar a sabatina de André Mendonça, indicado por Jair Bolsonaro (sem partido) para ocupar uma vaga no STF.

Na ação, os parlamentares também sustentaram que o presidente da CCJ avilta o interesse público ao se valer de sua oposição para postergar sem qualquer fundamento razoável a realização da sabatina do indicado do presidente da República, acusações que se repetem na representação contra o Senador DAVI ALCOLUMBRE, ora em análise.

A superação da questão se dá porque, ao analisar o Mandado de Segurança impetrado contra o Presidente do Senado Federal, em que foram levadas à análise da Corte Suprema as mesmas condutas atribuídas ao Senador DAVI ALCOLUMBRE, tidas como desrespeitosas à Constituição, o Relator do caso, Ministro RICARDO LEWANDOWSKI inicialmente argumenta que os impetrantes não apontaram o direito líquido e certo violado pela suposta omissão do Senador Davi Alcolumbre e lembrou que a legitimidade de parlamentares têm de impetrar mandados de segurança não se aplica ao caso em questão. Segundo o Relator, no MS nº 38.216:

"O regime republicano há uma partilha horizontal do poder entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, os quais, em conformidade com artigo 2º da Lei Maior, são independentes e harmônicos entre si. Tal postulado, de caráter estruturante, impede que qualquer um desses poderes intervenha na esfera de competência do outro, salvo em situações excepcionalíssimas, constitucionalmente gizadas."

No mesmo julgado, o Ministro LEWANDOWSKI lembra também que:

"...a jurisprudência do STF, em observância ao princípio constitucional da separação dos poderes, é firme no sentido de que as decisões do Congresso levadas a efeito com fundamento em normas regimentais possuem natureza *interna corporis*, sendo, portanto, infensas à revisão judicial".

Ainda segundo o relator:

"... os dispositivos da Carta Magna que regem a matéria, a partir dos quais é possível constatar que a escolha, aprovação e nomeação de integrante da Suprema Corte resulta de um ato político-administrativo complexo, fruto da atuação combinada - e exclusiva - do Executivo e do Legislativo, sem qualquer intromissão do Judiciário."





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Com essa fundamentação, apesar de não conhecer do Mandado de Segurança como resultado do julgamento, o Relator consignou razões suficientes a nortear o entendimento de que a mesma fundamentação indicada para não se conhecer do mandado de segurança, justifica a inadmissibilidade da representação, já que as mesmas razões que se apresentam como fundamentos ao pedido de supressão da omissão e à responsabilização por quebra de decoro por parte da autoridade apontada como omissa, foram vistas como desprovidas de elementos essenciais à caracterização de inconstitucionalidades passíveis de conhecimento e de julgamento pelo STF.

Assim, pode-se entender que a presente representação, fundada nas mesmas razões que levaram à impetração de mandado de segurança contra o Presidente do Senado, não atendem também aqui aos requisitos de admissibilidade de processo por quebra de decoro parlamentar, já que a conduta específica de descumprimento de prazo regimental não se confirma, as demais acusações são genéricas, sem a indicação de fatos concretos que caracterizariam quebra de decoro parlamentar, assim, não se vislumbra a possibilidade jurídica de imposição de pena, por atipicidade material da postura delineada na peça acusatória atribuída ao senador DAVI ALCOLUBRE.

Ressalte-se que o conceito de justa causa aqui manejado, apropriado da seara do Direito Penal, convida a repelir denúncias que não logrem afirmar, com exatidão, a existência do fato criminoso ou ilegal atribuído ao denunciado, sua tipicidade evidente, além de não se apoiar em conjunto probatório ou indiciário suficiente. Desse modo, por inépcia da inicial e por ser manifestamente improcedente, não pode se dar prosseguimento à representação.

IV-CONCLUSÃO.

Conclui-se pela impossibilidade jurídica do prosseguimento da denúncia, haja vista o não atendimento do requisito do inciso III, do art. 17, da Resolução do Senado Federal n. 20, de 1993, devendo-se proceder ao arquivamento preliminar da petição,





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

restando prejudicado o julgamento quanto ao mérito, cuja competência é exclusiva do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

Brasília-DF, 15 de junho de 2023.

HELENA PEREIRA GUIMARÃES
Advogada do Senado Federal – OAB/DF nº 7.237

De acordo. Ao Advogado-Geral do Contencioso.

Brasília-DF, 23 de junho de 2023.

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

De acordo. No caso dos autos, a petição não narra fatos respaldados em elementos probatórios mínimos que eventualmente pudessem ser caracterizados como infração ética pelo Conselho de Ética, podendo se constatar, de plano, a ausência dos requisitos para a admissibilidade da representação, a autorizar sua rejeição pelo Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, nos termos do disposto no art. 14, § 1º, e art. 17, § 2º, da Resolução do Senado Federal n. 20, de 1993.

Brasília – DF, 26 de abril de 2023.

FERNANDO CESAR CUNHA
Advogado-Geral Adjunto de Contencioso

Aprovo. Encaminhe-se à Comissão de Ética e Decoro Parlamentar, para conhecimento.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Brasília-DF, 23 de junho de 2023.

[vide assinatura eletrônica]

THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO

Advogado-Geral do Senado Federal

