



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

PARECER Nº 410/2023 –NASSET/ ADVOSF

Processo nº 00200.006247/2023-88

REPRESENTAÇÃO. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE PROVA MÍNIMA DA EXISTÊNCIA DO FATO. ATIPICIDADE DA CONDUTA. 1. Não foram juntadas quaisquer provas dos fatos que corroborem a representação. O representante juntou apenas reportagens de diversos veículos de comunicação, os quais não se prestam a comprovar minimamente as acusações feitas. Versão posterior do senador denunciante que desqualifica o conteúdo da acusação. 2. Opina-se pela a impossibilidade jurídica do prosseguimento da representação, haja vista o não atendimento do requisito do art. 17, § 2º, inc. II e III, da Resolução n. 20, de 1993, do Senado Federal.

1. RELATÓRIO.

Trata-se do Ofício n. 9/2023/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. 5, de 2022, nos termos da Resolução n. 20, de 1993, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Os autos foram distribuídos a este Advogado em 4 de abril de 2023.

2. DO OBJETO DA PCE N. 5, DE 2022.

Trata-se de representação formulada pelo cidadão Arthur Hermógenes Sampaio Júnior, em que requer a instauração de processo de cassação de mandato por





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

quebra de decoro parlamentar em face dos Senadores **RODRIGO OTÁVIO SOARES PACHECO, DAVID SAMUEL ALCOLUMBRE TOBELEM e MARCOS RIBEIRO DO VAL** narrando a prática, em tese, de infrações que configurariam quebra de decoro parlamentar e solicitando a aplicação de medida disciplinar aos Representados, conforme art. 7º do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal.

O representante faz inicialmente uma digressão sobre o princípio da moralidade e da impessoalidade. Aduz, posteriormente, que de acordo com matéria jornalística do Jornal Estado de São Paulo, o parlamentar Marcos do Val afirmou ter recebido o valor de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) oriundo do orçamento de emendas de relator por ter apoiado a campanha de Rodrigo Pacheco à Presidência do Senado Federal. Argumenta que “tal notícia de fato claramente ilícito remete a necessidade de investigação e apuração da situação, pois, aponta para o delito tipificado no Código Penal Brasileiro de Peculato, artigo 312”.

Assevera que, “como declarado e veiculado em mídia existiu clara manipulação de verbas públicas voltadas para alcançar interesses pessoais, no caso relacionados a eleição do noticiado RODRIGO PACHECO, para ocupar o cargo de Presidente Do Senado Federal, o que de fato em tese deve ter ocorrido, até pela própria eleição do noticiado para ocupar o cargo pretendido no Senado Federal”.

Informa que o “senador Alessandro Vieira (PSDB-SE) disse que vai entrar com uma representação na Procuradoria Geral da República (PGR) e no Conselho de Ética do Senado Federal, na próxima segunda-feira (11), para que a fala do senador Marcos do Val (Podemos-ES) de que recebeu R\$ 50 milhões em emendas como gesto de “gratidão” por ter apoiado a eleição do presidente do Senado, Rodrigo Pacheco (PSD-MG) à presidência do Senado, em fevereiro de 2021, seja investigada”.





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

As referidas declarações foram veiculadas em diversas páginas eletrônicas, devidamente referenciadas à representação. Ao final, o representante pede que seja admitida a representação, instaurado processo disciplinar, notificado os representados e condenados nas sanções disciplinares.

É o relatório.

3. DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS PARA A DENÚNCIA.

O art. 17 da Resolução n. 20, de 1993, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, dispõe sobre a denúncia para instauração do processo disciplinar que se cuida:

Art. 17. Perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, poderão ser diretamente oferecidas, por qualquer parlamentar, cidadão ou pessoa jurídica, denúncias relativas ao descumprimento, por Senador, de preceitos contidos no Regimento interno e neste Código.

§ 1º Não serão recebidas denúncias anônimas.

§ 2º Apresentada a denúncia, o Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar procederá ao exame preliminar de sua admissão no prazo de 5 (cinco) dias úteis, determinando o seu arquivamento nos seguintes casos:

I – se **faltar legitimidade ao seu autor**;

II – se a denúncia 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**. (...)

In casu, considerando que a denúncia em tela foi oferecida por cidadão, tem-se por atendido o requisito da legitimidade. Da mesma forma, observa-se que foram identificados os Senadores denunciados. Quanto ao lapso temporal dos fatos narrados na petição, igualmente reputa-se atendido o requisito da contemporaneidade para com o





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

mandato. No entanto, **faltam indícios mínimos que comprovem a existência dos fatos imputados**, nos termos do art. 17, inc. II, da Resolução n. 20, de 1993. Explique-se.

O mencionado dispositivo normativo estabelece a necessidade de que as denúncias apresentadas identifiquem o senador e os fatos que lhe são imputados, de modo que se tenha **lastro probatório mínimo da existência** do fato narrado como infração ético-disciplinar.

O propósito da norma é impedir a instauração de processos levianos, temerários, desprovidos de um lastro mínimo acerca da existência do fato imputado, justificando a abertura do processo.

Isso até mesmo para viabilizar o pleno exercício da ampla defesa e bloquear o arbítrio do *ius persequendi* disciplinar. Desta forma, sem provas mínimas da existência do fato narrado, e sem que esse fato configure – ainda que em tese – infração disciplinar, não se tem como atendido o requisito do art. 17, inc. III, da Resolução n. 20, de 2023.

A instauração de investigações com base exclusivamente em entrevistas concedidas a veículos de imprensa é expressamente contrária a jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Os tribunais pátrios têm exigido a apresentação de elementos probatórios mínimos para a abertura de procedimentos, sejam eles criminais ou disciplinares (como o caso em questão). Com efeito, a entrevista jornalística, por si só, não é fonte confiável de prova, uma vez que pode envolver opiniões, interpretações subjetivas e informações não verificadas, não sendo suficiente para exclusivamente embasar uma apuração criminal ou disciplinar.

Veja-se que esse aspecto é inclusive corroborado nestes autos, uma vez que o próprio Senador Marcos do Val emitiu posteriormente nota esclarecedora de sua entrevista, em que nega qualquer ato ilegal praticado por parlamentares, *verbis*:





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

Só posso acreditar que fui mal interpretado quando concedi uma entrevista por telefone. Jamais houve qualquer tipo de negociação política para a eleição do presidente Rodrigo Pacheco, que envolvesse recursos orçamentários. Afirmo com toda certeza que jamais aconteceu. Fiz referência a existência de critérios no Senado para indicações transparentes de recursos por senadores, inclusive elogiando a postura do presidente Pacheco nesse sentido.

Sobre as específicas indicações que fiz de emendas orçamentárias desde que assumi mandato, isso é uma prerrogativa parlamentar, totalmente lícita, transparente, um compromisso que assumi quando eleito para ajudar o meu estado e seus municípios. Reforço mais uma vez que todo o recurso orçamentário recebido foi destinado ao Espírito Santo e por iniciativa própria sempre foram informados na sua integralidade ao Ministério Público do ES. Peço desculpas por eventual mal-entendido¹.

A nota explicativa, por si só, já desfaz a narrativa da representação, que está baseada exclusivamente em suposta fala do Senador Marcos do Val veiculada por jornais, e que foi posteriormente corrigida publicamente pelo parlamentar, como visto.

Nesse sentido, para além da exigência legal de haver a identificação do fato e elementos probatórios mínimos da sua existência para a instauração de procedimentos investigatórios e disciplinares, tem-se, no caso, uma hipótese de “não fato”, já que a versão trazida pela imprensa foi negada pelo próprio senador Marcos do Val, suposto denunciante.

Essa a razão pela qual a referência a entrevistas e matérias jornalísticas, sem outros elementos mínimos de comprovação de autoria e materialidade, é insuficiente para embasar a instauração de processos sancionatórios.

Por outro lado, ainda que o entendimento quanto ao lastro probatório mínimo seja flexibilizado, os fatos relatados pelo representante não parecem atribuir diretamente conduta ao Presidente do Senado Federal e ao Senador Davi, ora representados.

¹ Disponível em: <https://www.oftempo.com.br/super-noticia/turismo/senador-diz-que-recebeu-r-50-milhoes-como-gratidao-por-apoio-a-pacheco-1.2696224>





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

O Senador Marcos do Val afirma na entrevista dada ao Estado de São Paulo e citada como base fática da representação que o Senador Rodrigo Pacheco *em momento algum (...) me prometeu um real tipo assim: “Me apoie que eu te dou um real”. Ou: “Me apoie que eu te dou a presidência de uma comissão”*. Nada, nada. Nesse sentido, o Senador Marcos do Val afirmou que **em nenhum momento o Senador Pacheco ofereceu qualquer vantagem ao parlamentar, muito menos em troca da prática de ato.** E o próprio Senador Marcos do Val, em nota posterior, **afirmou que não houve negociação da eleição envolvendo recurso orçamentário.**

Quanto ao Senador David Alcolumbre, o Senador Marcos do Val não descreveu qualquer ação ou omissão indevida, mas tão somente disse que, em conversa, o Senador David Alcolumbre teria lhe dito que Rodrigo Pacheco destinou valores “*como se (...) fosse um líder pela gratidão de (...) ter ajudado a campanha dele a presidente do Senado*”. Trata-se de conversa particular entre pares e **cuja existência não está provada nos autos**, porque não foi confirmada pelos demais envolvidos. Ademais, revela uma opinião, uma valoração em face da conduta de outrem (no caso do Presidente do Senado), o que **não constitui prova de que a indicação de emendas parlamentares tenha efetivamente observado esse critério.**

Por outro lado, no que concerne ao Senador Marcos do Val, ele mesmo esclareceu o conteúdo da sua entrevista e disse que foi mal interpretado, retirando qualquer caráter de ilicitude da conduta dos demais senadores citados. E afirmou que comunicou ao Ministério Público sobre os valores e a destinação dos recursos recebidos a título de emendas de relator.

Por último, cabe ressaltar que as emendas orçamentárias são expressamente previstas na CRFB/1988 e, à época, as emendas de Relator-Geral estavam respaldadas





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

por leis e resoluções do Poder Legislativo² e por decisão do Supremo Tribunal Federal nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 850, 851 e 854.

Nesse contexto, a atribuição de fato típico penal à indicação de emendas de relator-geral por parlamentares, qualificando-a como recebimento de vantagem indevida, constitui erro de incidência normativa, porque o ato jurídico não pode ser ao mesmo tempo autorizado por lei e proibido por lei, ou seja, no âmbito do Direito Penal, não pode ser qualificado como lícito e ilícito.

Desse modo, as emendas do relator, como mecanismo político-orçamentário legítimo, e devidamente previstas em normas legais, não podem ser tratadas como vantagens indevidas para fins instauração de processo criminal e, da mesma forma, não podem constituir vantagem indevida para fins disciplinares. É caso de atipicidade da conduta.

Cabe ainda salientar que a denúncia do Senador Alessandro Vieira, citada na representação como um forte indício de prática de conduta contrária ao Código de Ética pelos representados, foi arquivada pelo Ministro Kássio Nunes sob a seguinte alegação:

A presente notícia de fato não veio acompanhada de documento ou qualquer indício ou meio de prova minimamente aceitável que demonstre eventual ocorrência de práticas ilícitas narradas na exordial. A simples matéria jornalística não é suficiente para embasar uma investigação ou caracterizar

² Resolução nº 1, de 2006-CN: “Art.53. (...) IV - autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas.”

“Art. 69-A. O relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil. § 1º As indicações e as solicitações que as fundamentaram, referidas nocaput, serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo. § 2º As indicações somente poderão ser feitas quando compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e estiverem de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida.”





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

indício de prova, conforme farta jurisprudência desta Corte. Em face do exposto, ACOLHO a manifestação da Vice-Procuradora-Geral da República e nego seguimento à presente notícia de crime e, em consequência, determino o seu ARQUIVAMENTO (PETIÇÃO Nº 10.461).

4. DA CONCLUSÃO.

Ante o exposto, considerando estritamente os aspectos formais, opina-se pela impossibilidade jurídica do prosseguimento da representação autuada como PCE n. 5, de 2022, haja vista não haver elementos mínimos de prova da existência do fato narrado e por não se tratar – ainda que em tese – de fato típico, nos termos do art. 17, § 2º, inc. II e III, da Resolução n. 20, de 1993, do Senado Federal.

Brasília, 14 de abril de 2023.

MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
 Advogado do Senado Federal
 OAB/DF 36.455

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

Brasília, 17 de julho de 2023.

GABRIELLE TATITH PEREIRA
 Advogada do Senado Federal
 Coordenadora do Núcleo de Assessoramento
 e Estudos Técnicos
 OAB/DF 30.252

Praça dos Três Poderes – Senado Federal – Bloco 02 – Ed. Senador Ronaldo Cunha Lima – 1º andar – Av. N2 – CEP 70165-900 - Brasília – DF – Telefone: 55 (61) 3303-4750 – advocacia@senado.leg.br

