



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

PARECER N° 424/2024 – NASSET/ADVOSF

Processo nº 00200.006249/2023-77 (PCE nº 7, de 2022)

Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Representação, formulada por cidadão, contra o Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco. Recebimento como denúncia.

Impossibilidade de prosseguimento de denúncia manifestamente improcedente. Inteligência do art. 17, inc. III, da Resolução nº 20, de 1993.

Recomendação de **arquivamento**.

I

1. Trata-se do Ofício n. 11/2023/CEDP, de 28 de março de 2023, em que o Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, Sua Excelência o Senador JAYME CAMPOS, solicita a análise jurídica de admissibilidade da Petição do Conselho de Ética – PCE n. 7, de 2022, nos termos da Resolução n. 20, de 1993, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar.

2. O Senhor Dr. ARTHUR HERMÓGENES SAMPAIO JUNIOR, advogado inscrito no Conselho Seccional da OAB do Estado de São Paulo sob o n. 123.927, requer a instauração de processo disciplinar contra o Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco. Em síntese, o denunciante afirma que a autoridade denunciada teria praticado irregularidade grave no desempenho do mandato, qual seja, omitir-se em alegado dever de “dar prosseguimento aos pedidos de afastamento em desfavor de Ministros do Supremo Tribunal Federal”.





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

3. Colaciona diversas matérias e reportagens veiculadas na imprensa acerca de pedidos de *impeachment* de Ministros do STF. Imputa a Sua Excelência a prática em tese do delito de prevaricação.
4. Faz juntada de cópia da carteira profissional (OAB) e de título de eleitor.
5. É o relatório.

II

6. O processamento de denúncia perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal está regido pelas disposições do Código de Ética e Decoro Parlamentar, instituído pela Resolução nº 20, de 1993, e que teve sua redação modificada pela Resolução nº 25/2008.
7. Segundo a norma em questão, qualquer parlamentar, cidadão ou pessoa jurídica pode oferecer denúncia relativa ao descumprimento, por Senador, de preceitos contidos no Regimento Interno e no Código de Ética e Decoro Parlamentar.
8. A citada denúncia, porém, encontra alguns requisitos, cuja observância é condição de sua admissibilidade inicial: a) não pode ser anônima; b) o autor deve comprovar legitimidade; c) a denúncia deve identificar apropriadamente o Senador e os fatos imputados; d) a denúncia deve tratar de fato contemporâneo ao exercício do mandato; e) a denúncia não pode ser manifestamente improcedente.
9. Essas são as condições de admissibilidade extraídas do §1º e do §2º do art. 17 do Código de Ética e Decoro Parlamentar, *verbis*:

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.





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

§ 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.

§ 3º Da decisão que determine o arquivamento da denúncia caberá recurso ao Plenário do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, subscrito por, no mínimo, 5 (cinco) de seus membros, no prazo de 2 (dois) dias úteis contados de sua publicação, que se dará impreterivelmente no Diário do Senado Federal do dia subsequente.

(...)

10. Nessa esteira, importa ressaltar que a análise efetuada pela Advocacia do Senado Federal não tem, e jamais poderia ter, a pretensão de substituir o juízo político-jurídico efetuado pelo próprio Conselho e por seu presidente.

11. Com efeito, o parâmetro jurídico de controle e orientação dos atos referentes ao decoro parlamentar é extremamente limitado. A opção constitucional pelo controle efetuado pela própria Casa Legislativa demonstra inequivocamente que o Parlamento tem enorme discricionariedade para fixar os marcos, as balizas referentes à decisão acerca da proteção à sua própria imagem institucional, à honra de seus membros, que configuram o núcleo essencial do decoro parlamentar.

Ocorre perda de mandato nos casos do art. 55 da Constituição. Destes cabe destacar a hipótese de falta de decoro parlamentar. Consiste no abuso da prerrogativa do membro do Congresso Nacional, bem como na percepção de vantagens indevidas e outros casos definidos em regimentos internos. Enseja grande discricionarismo político à Casa Legislativa a que pertence o parlamentar. O STF vem-se recusando a reavaliar a motivação que levou a





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

Casa Legislativa a cassar o parlamentar por falta de decoro, embora controle a observância de garantias formais, como a da ampla defesa.¹

12. Nesse sentido, as próprias Casas do Poder Legislativo têm fixado os limites referentes ao processo político de cassação de mandato parlamentar, por meio dos precedentes mais relevantes, além de respostas às consultas e pareceres do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

13. Esses referenciais, juntamente com as manifestações pregressas desta Advocacia do Senado Federal, que tem regularmente se manifestado nessas hipóteses, além das referências doutrinárias e jurisprudenciais aplicáveis, é que dão tessitura ao *corpus* jurídico de onde se extrai a melhor interpretação aplicável ao texto da Resolução nº 20/1993.

14. Essa interpretação, no entanto, tem como único escopo identificar eventuais hipóteses de rejeição liminar da denúncia, ou seja, identificar os casos em que haja patente ausência de autorização normativa ou de justa causa para o processamento do documento, ou ainda afastar de plano eventuais teratologias.

15. Isso porque, como ficou sedimentado *supra*, é a percepção política autorizada dos pares que deve ser utilizada como critério de juízo de eventuais desvios de conduta do parlamentar, não podendo este órgão jurídico imiscuir-se no mérito da questão *sub analise*.

16. Assim, iluminada a questão a partir dos citados critérios, avalia-se o caso presente.

¹ MENDES, Gilmar F., BRANCO, Paulo Gustavo Gonet., COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de Direito Constitucional**. 3^a ed. São Paulo: Saraiva, IDP, 2008. pp. 904-905.





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

III

17. Sublinhe-se, *ab initio*, que o requerimento foi protocolado sob *nomen iuris* de representação. Contudo, somente pode vir a ser recebido como denúncia (exegese corretiva do §10 do art. 17 do CEDP), já que falta legitimidade ativa do cidadão para o oferecimento de representação, modalidade de apuração conducente à possibilidade de cassação de mandato parlamentar.

18. De todo modo, entendo que o feito não comporte conhecimento.

19. Com efeito, como já se sublinhou, o art. 17 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 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; (*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. (*Incluído pela Resolução n.º 25, de 2008*)

20. A inteligência do *caput* do art. 17, lido em conjunto com o disposto no §2º, inc. III, do mesmo artigo, impõem ao Presidente do Conselho de Ética que exerça um juízo preliminar acerca da narrativa fática dos autos.





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

21. No presente caso, o autor limitou-se a informar, com fundamento exclusivo em matérias jornalísticas, suposta inércia do denunciado na apreciação de pedidos de instauração de processo por crime de responsabilidade de membros do Supremo Tribunal Federal.

22. Contudo, deixa de narrar, mesmo *in statu assertione*, a eventual ocorrência de qualquer elemento subjetivo ou normativo da suposta conduta atribuída ao denunciado. Vale dizer: o autor limita-se a informar o fato de que o denunciado não teria dado curso aos pedidos, mas deixa de apontar em que medida haveria, na aludida inércia, suposta omissão ilícita, abuso de direito, desvio de finalidade, intenção maliciosa ou satisfação de interesse ou sentimento pessoal.

23. Não se pode olvidar de que o Supremo Tribunal Federal, em precedentes recentes em tema análogo, fixou orientação no sentido de que não há prazo automático para recebimento de denúncia por crime de responsabilidade, *verbis*:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ALEGADA OMISSÃO NA LEITURA DE DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE CONTRA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO DOS IMPETRANTES. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(MS 38133 AgR, Relator(a): CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 23/05/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-105 DIVULG 30-05-2022 PUBLIC 31-05-2022)

24. Assim é que, desprovida desses elementos, a peça de representação, mesmo que pudesse ser recebida como denúncia, não contempla, na própria narrativa autoral, nenhuma falta ético-política diretamente reconduzível aos deveres constitucionais ou regimentais do parlamentar. Há, portanto, **inépcia**, já que da narração dos fatos não se conclui o que vai no pedido.





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

25. Outrossim, é firme a orientação da Advocacia do Senado no sentido de que a denúncia 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.

26. 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 noticiados sem lastro em prova material direta, mas apenas na narrativa de veículo de comunicação.

27. Nessa linha, a apresentação de matérias jornalísticas não se presta a constituir o suporte probatório indiciário mínimo que dê ensejo à verificação da **justa causa** para o prosseguimento da representação, concebida como a presença de indícios de autoria e **prova de materialidade dos fatos**.

28. A demonstração da autoria e de indícios ao menos consistentes da materialidade de tudo quanto alegado deverá estar alicerçada em documentos pré-constituídos, a serem encaminhados juntamente com a denúncia no momento de seu oferecimento.

29. Quanto ao ponto, veja-se o teor do art. 395 do CPP:

Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando:
 (...) III - faltar justa causa para o exercício da ação penal.

30. No caso em análise, vê-se que a denúncia se baseou **exclusivamente** em matérias jornalísticas oriundas de veículo de comunicação. Esse tipo de elemento probatório, em se tratando de apuração de infrações penais ou ético-sancionatórias, em regra, não é





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

suficiente para deflagrar atos estatais investigatórios ou persecutórios, considerando a severidade do processo e o desgaste pessoal e institucional que uma denúncia infundada acarreta. Tal posicionamento tem sido sustentado pelo próprio Supremo Tribunal Federal, conforme o seguinte julgado:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM PETIÇÃO. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO, FISCAL E TELEFÔNICO. MATÉRIAS JORNALÍSTICAS. DUPLICIDADE DA NOTÍCIA-CRIME. 1. O contrato de prestação de serviços advocatícios foi objeto de exame da decisão agravada. É equivocada a alegação do agravante de que a decisão agravada não apreciou a existência do contrato e seu conteúdo. Os honorários e a forma de pagamento contratados não podem ser apontados como ilegais, a ponto de permitirem que se instaure uma ação penal. O pagamento das parcelas avençadas no referido contrato, nada mais é do que uma obrigação da parte contratante. 2. Para autorizar-se a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, medida excepcional, é necessário que hajam indícios suficientes da prática de um delito. A pretensão do agravante se ampara em meras matérias jornalísticas, não suficientes para caracterizar-se como indícios. O que ele pretende é a devassa da vida do Senhor Deputado Federal para fins políticos. É necessário que a acusação tenha plausibilidade e verossimilhança para ensejar a quebra dos sigilos bancários, fiscal e telefônico. 3. Declaração constante de matéria jornalística não pode ser acolhida como fundamento para a instauração de um procedimento criminal. 4. A matéria jornalística publicada foi encaminhada ao Ministério Público. A apresentação da mesma neste Tribunal tem a finalidade de causar repercussão na campanha eleitoral, o que não é admissível. Agravo provido e pedido não conhecido. (Pet 2805 AgR, Relator(a): Min. NELSON JOBIM, Tribunal Pleno, julgado em 13/11/2002, DJ 27-02-2004 PP-00020 EMENT VOL-02141-03 PP-00655).

31. 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.

32. Desse modo, por inépcia da inicial e por falta de suporte indiciário mínimo, não pode se dar prosseguimento à denúncia.





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

IV

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

34. É o parecer.

Em 19 de abril de 2024.

(Assinatura eletrônica)
HUGO SOUTO KALIL
 Advogado do Senado Federal

De acordo. Ao Advogado-Geral do Contencioso.

Brasília, 22 de abril de 2024.

(Assinatura eletrônica)
MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
 Coordenador do Núcleo de Assessoramento
 e Estudos Técnicos – NASSET

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

Brasília, 24 de junho de 2024.

(Assinatura eletrônica)
GABRIELLE TATITH PEREIRA
 Advogada-Geral do Senado Federal

