



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR DO SENADO FEDERAL

“A consideração dos tipos principais de vida mostra que as pessoas de grande refinamento e índole ativa identificam a felicidade com a honra; pois a honra é, em suma, a finalidade da vida política.” Aristóteles. *Ética a Nicômaco*. l.1., p. 252.

ALESSANDRO VIEIRA, Senador da República, com endereço profissional na Ala Afonso Arinos, Gabinete 08, Anexo II do Senado Federal, Brasília-DF, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fulcro no art. 55, II, da Constituição Federal e nos arts. 5º, I e II, art. 7º e Art. 8º, da Resolução nº 20 de 1993 (Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal) oferecer

REPRESENTAÇÃO POR QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR

em desfavor do Senador **RODRIGO OTAVIO SOARES PACHECO**, com endereço profissional na Ala Teotônio Vilela, Gabinete 24, Anexo II do Senado Federal, Senador **DAVID SAMUEL ALCOLUMBRE TOBELEM**, com endereço profissional na Ala Afonso Arinos, Gabinete 10, Anexo II do Senado Federal e Senador **MARCOS RIBEIRO DO VAL**, com endereço profissional no 18º Pavimento do Anexo I do Senado Federal, todos nesta capital federal, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

I - DOS FATOS



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

O Senador Marcos do Val (Podemos/ES) concedeu entrevista ao jornal O Estado de São Paulo – Estadão¹, em 07 de julho de 2022, a seguir transcrita:

Qual foi o critério de divisão das emendas do orçamento secreto no Senado?

O Rodrigo Pacheco virou e falou para mim assim: “Olha, Marcos, nós vamos fazer o seguinte: os líderes vão receber tanto, os líderes de bancada tanto, essa foi a nossa divisão”. E ele me passou isso porque eu fui um dos que ajudei ele (sic) a ser eleito presidente do Senado. E aí eu falei: “Pô, legal, está transparente e tal”. Aí ele falou: “Olha, se a gente conseguir mais uma gordura, eu direciono para você”. Não foi uma coisa (do tipo): “Mas eu preciso que você me apoie”.

Isso foi quando?

Quando ele assumiu. Ele já tinha sido eleito.

E como funcionou?

Ele chamou os quem eram os mais próximos, que apoiaram a campanha dele, os líderes, e aí ele tornou: “Olha, o meu critério vai ser esse”. E todo mundo concordou. Então, ficou uma coisa transparente, assim, (e) não: “Pô, quem será que ganhou mais?”

Ele falou em valores?

Não, porque ele não sabia o que viria, o que o Executivo iria encaminhar, mas que era em proporcionalidade. E, assim, de todo o coração, o Rodrigo para mim é um cara fora da curva, um cara corretíssimo, muito equilibrado. Vamos dizer assim, distensionou as cordas entre os Poderes. Então, eu até perguntei para ele se ele pensa em se reeleger. Ele falou que está pensando. Eu falei: “Olha, então você vai ter um cabo eleitoral porque eu vou brigar para que você continue”. Então, muita gente que era contrária a ele, o Podemos, que era contrário, hoje a maioria fala: “Pô, você me surpreendeu”. E eu dizia para o Podemos: “Viu? Eu falei para vocês”.

Qual foi a proporção que ele prometeu para o Podemos? Ou era individual?

Eu não sei qual é a conversa que ele teve em valores com os outros. Para mim, quem me ligou dizendo foi até o Davi (Alcolumbre), não foi nem o Rodrigo. E aí com o Davi que eu perguntei. Eu achei até muito para eu encaminhar para o Estado (Espírito Santo), mas como (é) questão de saúde, eu não vou negar. Eu perguntei: “Mas teve algum critério?” Ele só falou: “Aquele critério que o Rodrigo falou para vocês lá no início”. “Ah, tá, entendi.” Mas ele falou: “Só que o Rodrigo te colocou no critério como se você fosse um líder pela gratidão de você ter ajudado a campanha dele a presidente do Senado”. Eu falei: “Poxa, obrigado, não vou negar e vou indicar”.

Quanto foi o valor, senador?

Foi R\$ 50 milhões.

Foram R\$ 50 milhões do orçamento do ano passado?

Isso. Do ano passado, para ser executado neste ano.

E esse relato que o sr. está dando pode ser em on (jargão jornalístico para se referir a declaração a ser publicada com o nome do entrevistado)?

Pode, pode ser em on. É público, eu já comuniquei isso ao Ministério Público na época (os valores e a destinação dos recursos). É o valor que todo mundo dizia que é o tal do orçamento secreto, da compra de votos. Eu acho, porque eu não pedi para levantar isso,

¹ Entrevista disponível em <<https://www.estadao.com.br/politica/senador-diz-que-recebeu-r-50-milhoes-do-orcamento-secreto-por-ter-apoiado-eleicao-de-pacheco/>>



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

que foi o mesmo valor que os líderes receberam. E o critério que ele colocou para mim foi o critério de eu ter apoiado ele (sic) enquanto outros não apoiavam. Mas ele não prometeu. Em nome da minha filha, eu tenho uma, tem 16 anos, em nome dela eu te digo (que) em momento algum ele 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. Absolutamente, nada.

O termo usado pelo Davi (Alcolumbre), então, foi gratidão?

É, isso, boa, palavra excelente. Vou usar, se você me permitir.

Estou perguntando a palavra porque eu lembro que o sr. citou isso.

Gratidão, você resumiu. Gratidão, gratidão.

Mas não é a mesma coisa (do que compra de voto), só que ao contrário, senador?

Olha, assim, no critério que ele tinha colocado, eu acho que eu ia receber... Era assim: a minha parte seria de R\$ 10, 15, 20 (milhões), alguma coisa assim, entendeu? Então, como ele me colocou, me deu essa gratidão, como você falou, eu recebi. E aí, pode ser que eu esteja enganado, vocês que levantam tudo, eu acho que eu recebi o mesmo que os líderes. Pelo fato de o sr. ter apoiado (Pacheco)?

Com base (no apoio), certeza. É porque, como eu tornei transparente... Eu não sei os outros.

O sr. indicou emendas de relator neste ano?

Até agora, não, nada. Boa pergunta. Eu até tenho de ver para correr atrás.

Da leitura da entrevista é possível extrair as condutas dos três Representados, as quais serão detidamente examinadas no tópico seguinte. Fato é que o Senador Marcos do Val afirma categoricamente que recebeu o valor de R\$ 50 milhões de reais, oriundos do orçamento de emendas de Relator-Geral.

O valor foi disponibilizado para o Senador em questão por meio de seu colega e também Senador Davi Alcolumbre, que também tinha conhecimento de que aquela quantia estava sendo direcionada como forma de demonstrar suposta “gratidão” pelo apoio na eleição do Senador Rodrigo Pacheco. Note-se que o próprio Senador Marcos do Val confessa na entrevista que achou o valor muito maior do que o esperado, mas foi informado por Alcolumbre sobre o critério da “gratidão” e por isso aceitou a recompensa.

As falas transcritas do Senador Marcos do Val mostram que houve, de fato, pagamento como forma de retribuição pelo apoio concedido ao Senador Rodrigo Pacheco nas eleições para Presidente do Senado Federal, em 2021, intermediado pelo Senador Davi Alcolumbre. O uso da prerrogativa de destinar emendas, ainda que tenha como beneficiário final o estado da base eleitoral do Senador, configura vantagem indireta e deve ser veementemente repudiado.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

A entrevista teve repercussão nacional, mostrando o alto grau de reprovabilidade social das condutas narradas. Os jornais CNN², Portal G1³, Carta Capital⁴, UOL⁵ e muitos outros reproduziram a matéria e ressaltaram a gravidade dos fatos.

Além da divulgação nos principais portais de imprensa, integrantes do partido Podemos, ao qual o Senador Marcos do Val encontra-se filiado, já manifestaram o descontentamento com as revelações tornadas públicas e consideram a desfiliação do parlamentar⁶.

Cumprir destacar, em síntese, as condutas individualizadas de cada parlamentar. Conforme dito pelo próprio Senador Marcos do Val, o Senador Rodrigo Pacheco se reuniu com apoiadores de sua eleição a Presidente do Senado e informou os valores que cada parlamentar receberia.

Em sequência, o Senador Davi Alcolumbre entrou em contato com o Senador Marcos do Val para lhe informar que estaria recebendo um valor maior, equivalente ao valor dos líderes, em razão do apoio concedido à Pacheco na eleição para Presidente. Importa destacar que Davi Alcolumbre foi um dos principais articuladores da campanha de Pacheco para as eleições à Presidência do Senado.

Na oportunidade, o Senador Marcos do Val considerou que o valor seria muito alto, mas ainda assim indicou a destinação das emendas ao seu Estado, Espírito Santo, e não questionou o critério baseado na recompensa pelo voto favorável a Pacheco.

Após breve exposição dos fatos, passa-se a detalhar como a conduta dos ora representados pode ter configurado quebra de decoro parlamentar.

II - DA QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR

² <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/senador-diz-ter-recebido-r-50-milhoes-em-emendas-por-apoio-a-pacheco/>

³ <https://g1.globo.com/globonews/estudio-i/video/exclusivo-estudio-i-senador-marcos-do-val-fala-sobre-r50-milhoes-de-gratidao-a-pacheco-10741688.ghtml>

⁴ <https://www.cartacapital.com.br/politica/marcos-do-val-diz-a-jornal-ter-recebido-r-50-milhoes-do-orcamento-secreto-por-apoio-a-pacheco/>

⁵ <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/07/07/senador-orcamento-secreto-pacheco.htm>

⁶ <https://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/apos-revelar-como-teve-acesso-a-orcamento-secreto-marcos-do-val-e-pressionado-a-sair-do-podemos/>



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Inicialmente, cabe trazer a esta Representação breves considerações quanto às emendas do Relator Geral (RP 9) e os impactos dessa modalidade de orçamento na atuação parlamentar. Isso porque, desde sua gênese, tais emendas causam insegurança jurídica e permitem incontáveis possibilidades de ilegalidades e imoralidades dentro e fora do Congresso Nacional.

A condução do processo legislativo é realizada pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), com caráter permanente, que tem funções deliberativas e decisórias no âmbito do orçamento público, devendo emitir pareceres sobre os projetos de lei orçamentária, votação de emendas e acompanhamento da execução orçamentária. Por sua vez, as emendas ao orçamento da União possuem previsão constitucional, e, em tese, deveriam ser utilizadas como instrumento de alocação de recursos públicos com base nos compromissos democráticos assumidos por parlamentares dentro de seus mandatos.

O indicador de resultado primário (RP) nº 9 é definido como despesa discricionária decorrente de emenda de relator geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões. Em 2020, as emendas de relator somaram 20,1 bilhões e no ano seguinte foram 18,5 bilhões. O regimento interno da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização define as emendas de relator:

SUBSEÇÃO V

Das Emendas de Relator

Art. 56. As modificações introduzidas pelas relatorias aos projetos de lei em tramitação na Comissão dependerão da apresentação e publicação da respectiva emenda.

§ 1º A Comissão não apreciará emenda à despesa, ainda que com parecer pela aprovação, cujas fontes de custeio, incluindo-se as condicionadas, não estejam previamente definidas.

§ 2º Nenhuma emenda poderá ser atendida em valor superior ao da proposição original, ressalvados os casos de remanejamento entre emendas individuais de mesmo autor, preservado o limite global previsto no parágrafo único do art. 53.

Art. 57. Os relatores só poderão apresentar emendas à despesa e à receita com a finalidade de:

I – corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;

II – agregar proposições com o mesmo objetivo ou viabilizar o alcance de resultados pretendidos por um conjunto de emendas.

§ 1º É vedada a apresentação de emendas de relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos, bem como o acréscimo de valores a dotações constantes do projeto de lei orçamentária, ressalvado o disposto no inciso I do caput e no parecer preliminar.

§ 2º As emendas de relator serão classificadas de acordo com a finalidade, nos termos do parecer preliminar.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Observa-se que não houve o estabelecimento de um rito para a execução das emendas de relator, com cronograma definido, para análise e superação dos impedimentos técnicos, bem como inexistência de disposição expressa acerca da indicação do beneficiário. Entretanto, tal lacuna não justifica a adoção de critérios discricionários e desvinculados do interesse público.

Por outro lado, a Resolução nº 1/2006-CN, do Congresso Nacional ampliou as funções do parecer preliminar e o art. 144 do normativo assim dispõe:

Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:

- I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;
- II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;
- III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares.

Parágrafo único. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do *caput* e nos Pareceres Preliminares.

Importante ressaltar que o constituinte originário de 1988 conferiu amplo poder de emendamento em matéria orçamentária. Entretanto, o próprio texto constitucional trouxe restrições expressas a esse poder, conforme leitura dos §§ 3º e 4º do art. 166:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

- I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
 - a) dotações para pessoal e seus encargos;
 - b) serviço da dívida;
 - c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;ou
- III - sejam relacionadas:
 - a) com a correção de erros ou omissões; ou
 - b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.
(...)

Além dos dispositivos expressos, as emendas ao orçamento também devem estar em consonância com os princípios expressos e implícitos da Constituição e em harmonia com o sentido teleológico do Estado Democrático de Direito. Desse modo, imprescindível reiterar que o art. 37 do Texto Maior vincula a administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União à observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

De outro vértice, ao analisar as Contas do Presidente da República, o Tribunal de Contas da União, no âmbito do Processo TC nº 014.922/2021-5, emitiu parecer prévio, em que constaram recomendações relacionadas às emendas de relator:

3.11. À Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia para que:

- a. quanto ao orçamento do exercício de 2020, **deem ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9);**
- b. quanto à execução do orçamento de 2021, adotem as medidas necessárias no sentido de que **todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada** mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, **da qual seja assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como seja garantida a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência** previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000. (seção 4.1.4); **(grifo nosso)**

O referido parecer preliminar constatou substancial mudança o padrão das emendas de relator. Em comparação com o exercício de 2019, as emendas classificadas como RP 9 tiveram uma ampliação exponencial de 523% em termos de quantidade de emendas apresentadas. Na mesma linha, o volume de recursos chamou atenção da Corte de Contas, especialmente porque no triênio 2017-2019 as emendas de



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

relator-geral somaram R\$ 165,82 bilhões, enquanto em 2020, as emendas totalizaram R\$ 151,33 bilhões. O montante, 379% maior do que o verificado em 2019, representou 87,8% do volume global de emendas apresentadas ao PLOA 2020.

A Corte de Contas ainda alertou para a ausência de critérios objetivos e padronizados quanto à distribuição desses recursos e a inobservância de parâmetros de equidade e eficiência:

Diferentemente do que ocorre com as emendas individuais, que dispõem de procedimentos padronizados e centralizados no Siop – que permitem ampla transparência de todas as fases da alocação –, **não foram apresentadas evidências quanto à uniformização da sistemática adotada para a distribuição de recursos federais entre os entes subnacionais beneficiários de emendas de relator-geral, ou de bens adquiridos pela União com tais recursos, de forma que fosse assegurada a verificação da equidade na distribuição de bens (adquiridos de forma centralizada) e recursos de emendas RP-9.**

(...)

Apesar da resposta da SOF, **as informações extraídas das respostas às diligências expõem a inexistência de procedimentos sistematizados para o monitoramento e avaliação dos critérios de distribuição de emendas RP-9**, tal como ocorre, por exemplo, com as emendas individuais por meio do Siop. Se considerarmos o volume expressivo dos valores empregados em políticas públicas relevantes, tais como saúde, educação, segurança pública, dentre outras, **umenta-se o risco sobre a efetividade do planejamento governamental, bem como se coloca em risco a execução das metas, prioridades e até dos percentuais mínimos de alocação de despesas estipulados na Constituição Federal.**

(...)

Nesse cenário de ausência de divulgação dos critérios objetivos e de instrumento centralizado de monitoramento das demandas voltadas para a distribuição das emendas de relator-geral (RP-9), fica comprometida a transparência da alocação de montante expressivo do orçamento da União. (grifo nosso)

A partir das declarações do Senador Marcos do Val na entrevista descrita nesta Representação, verifica-se que a ausência de transparência sobre os critérios utilizados para distribuição das emendas de relator está fundamentada na ilegalidade das motivações. Ora, como justificar, com base na legislação vigente, o envio de R\$ 50 milhões de reais como forma de “gratidão” a um aliado político após uma votação?



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

A eminente ministra Rosa Weber, relatora da ADPF 850, ao conceder parcialmente medida cautelar de suspensão da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9), asseverou:

É importante destacar que a alocação orçamentária de receitas e despesas, por meio de emendas parlamentares, para o fim de atender às finalidades previstas em referido catálogo de ações estatais, decorre de juízo discricionário dos congressistas. **Cuida-se de escolhas de caráter político, porém sujeitas aos limites próprios a uma discricionariedade de natureza regrada, especialmente em face das restrições decorrentes do texto constitucional (CF, art. 166, §§ 3º e 4º) e dos critérios e parâmetros previamente estabelecidos no parecer preliminar (Resolução CN nº 1/2006, art. 144, III e parágrafo único). (grifo nosso)**

Ainda sobre a decisão proferida na ADPF, analisando a ausência de parâmetros objetivos e ausência de transparência, a relatora acrescentou:

Causa perplexidade a descoberta de que parcela significativa do orçamento da União Federal esteja sendo ofertada a grupo de parlamentares, mediante distribuição arbitrária entabulada entre coalizões políticas, para que tais congressistas utilizem recursos públicos conforme seus interesses pessoais, sem a observância de critérios objetivos destinados à concretização das políticas públicas a que deveriam servir as despesas, bastando, para isso, a indicação direta dos beneficiários pelos próprios parlamentares, **sem qualquer justificação fundada em critérios técnicos ou jurídicos, realizada por vias informais e obscuras, sem que os dados dessas operações sequer sejam registrados para efeito de controle por parte das autoridades competentes ou da população lesada. (grifo nosso)**

Nesse cenário, não restam dúvidas acerca da gravidade das declarações relatadas nesta Representação, especialmente quanto à ilegalidade dos critérios utilizados pelo Senador Rodrigo Pacheco para justificar suposta “gratidão” ao seu aliado, o aceite por parte do Senador Marcos do Val e a intermediação realizada pelo Senador Davi Alcolumbre, resultando em um sistema coordenado de pagamento por meio de emendas em busca de apoio.

A reprovabilidade das condutas descritas encontra guarida no art. 5º da Resolução nº 20 de 1993 (Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal):

Art. 5º Consideram-se incompatíveis com a ética e o decoro parlamentar:
I – o abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 55, § 1º);



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

II – a percepção de vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, § 1º), tais como doações, ressalvados brindes sem valor econômico;

III – a prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes. (grifo nosso)

As relações espúrias que vêm sendo travadas entre membros do Congresso Nacional descortinam uma realidade há muito evidente na sociedade brasileira. A política nacional desnudou-se de qualquer valor ético e a naturalização de condutas ilícitas é a materialização desse contexto.

Sobre o tema da ética política, a doutrina analisa a dicotomia entre legalidade e legitimidade, mostrando que esta possui estreita relação com a opinião pública e pressupõe coerência lógica de modo a fazer cumprir princípios lógicos ou racionais. Por sua vez, a legalidade está fundamentada na lei, costume ou jurisprudência, ficando adstrita às formalidades legais (Macêdo e Yeganiantz, 2003)⁷.

Entre o paradigma ético estabelecido pelo que é legal e o legítimo, vem à baila o chamado “jeitinho brasileiro”. Em outras palavras, a aplicação da lei é pautada nas lacunas do sistema jurídico com a finalidade de atender interesses particulares. Ainda que respeitando os limites extremos da legalidade, o “jeitinho brasileiro” naturaliza a ofensa à lei e se utiliza do contexto cultural e histórico para reforçar sua legitimidade (Macêdo e Yeganiantz, 2003).

A opacidade que caracteriza a destinação de emendas de relator-geral e os critérios adotados por alguns parlamentares à margem da Constituição Federal representam tentativa de burlar a legislação atual com base na insuficiente regulamentação do tema. Nesse aspecto, causa espanto a naturalização de verdadeira negociata de votos dentro do Senado Federal com uso de dinheiro público.

Nessa linha, não basta a análise sob a ótica estrita da legalidade, que supostamente reveste os repasses bilionários de recursos para bases eleitorais de uma parcela mínima e privilegiada de parlamentares, mas é urgente que se retome o verdadeiro conceito de decoro parlamentar instituído pelo constituinte ainda em 1946. Sob inspirações norte-americanas, a quebra de decoro parlamentar, tal qual

⁷ MACÊDO, Manoel Moacir Costa, YEGANIAN TZ, Levon. Sociologia no direito: A convergência entre a legalidade, a legitimidade e a ética. Revista de Informação Legislativa. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal. ano 40. n° 158, abril/junho de 2003



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

prevista na Constituição Federal de 1988, chega até mesmo a justificar a perda do mandato, tamanha a sua gravidade:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

- I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;
 - II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;
 - III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;
 - IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;
 - V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;
 - VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.
- § 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

Ao conceituar decoro parlamentar, Carla Teixeira, em seu livro “A Honra da Política”⁸, leciona que existem dois eixos para conceituação. O primeiro deles diz respeito à tipificação de atos impróprios ao exercício do mandato, ou seja, o parlamentar deve cumprir seu papel social de representante político. Por outro lado, o segundo eixo refere-se à avaliação da (in)dignidade ou (des)honra do comportamento do parlamentar, sendo, portanto, mais abrangente e abarcando toda sua conduta, ainda que fora das suas funções políticas.

Interessante retomar os ensinamentos da autora neste momento da história democrática, uma vez que sua análise sobre o decoro parte de pesquisa baseada na CPI do Orçamento e em 1998 Teixeira já relacionava as relações públicas e privadas dentro do Congresso Nacional e a necessidade de ressignificar esses espaços.

Dessa forma, o decoro é capaz de redefinir a esfera privada e pessoal reforçando as instituições democráticas modernas. Os paradoxos do público e privado deixam de ser ocultos e as questões privadas passam a ser incorporadas de forma diferente também no jogo político.

⁸ Disponível em <<http://nuap.etc.br/a-honra-da-politica/>>



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Extraí-se, portanto, o simbolismo quanto aos paradigmas da democracia representativa no caso denunciado nesta Representação. O Senador Marcos do Val, após repercussão de sua fala, emitiu nota oficial em seu perfil do Twitter, a qual transcreve-se a seguir:

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. Afirmando com toda certeza que jamais aconteceu. Fiz referência à 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 o 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 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 entendido.

O parlamentar chama de mal entendido sua afirmação de que recebeu um valor acima do esperado em forma de emendas ao seu Estado como retribuição pelo apoio em uma votação. Ora, não se trata de qualquer espécie de “gratidão”, mas do emprego de altas somas de recursos públicos.

A “gratidão” oferecida pelo Senador Rodrigo Pacheco levanta suspeita sobre os 57 votos de Senadores favoráveis à sua eleição em 2021. Surge a pergunta: quanto dinheiro público foi necessário para garantir a “gratidão” do atual Presidente do Senado Federal à sua base eleitoral na Casa? Indaga-se ainda: os Estados dos Senadores que votaram contra Pacheco foram prejudicados por não terem recebido os mesmos repasses? Quais sistemas de saúde e educação estaduais e municipais têm peso maior nas definições supostamente objetivas do Senado? Merecem maiores recursos apenas aqueles vinculados aos Senadores que votam em concordância com o Presidente?

Não restam dúvidas quanto à imoralidade da troca de recursos por votos dentro de uma eleição no Senado Federal. Não há que se falar em jogos interpretativos de jornalistas.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Para configuração de quebra de decoro parlamentar, Eduardo Fortunato Bim⁹ interpreta a atual redação constitucional sobre o tema e advoga pela existência de três hipóteses que têm potencial de configurar quebra de decoro. Das condutas previstas no regimento interno segue-se para o abuso das prerrogativas asseguradas a membro das Casas Legislativas em todos os entes da federação, e por fim, chega-se à percepção de vantagens indevidas. Além disso, assegura que as representações formais que visam à investigação por quebra de decoro parlamentar devem descrever condutas que se amoldem ao menos a uma das hipóteses acima, sob risco de inconstitucionalidade.

O Código de Ética e Decoro Parlamentar define que é dever fundamental do Senador exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular. Em que pese o conceito de decoro parlamentar ainda permanecer “relativamente indeterminado em face da carga axiológica que ainda se pode nele inserir e da descrição aberta do tipo previsto no regimento”¹⁰, a conduta de receber dinheiro público em troca de favorecimento de votações dentro do Senado Federal é uma das hipóteses indubitavelmente contrárias ao que se entende por decoro.

Nesse contexto, considera-se que houve quebra do decoro parlamentar por parte do Senador Rodrigo Pacheco por abuso das prerrogativas asseguradas quanto ao manejo do orçamento e pagamento de vantagens em troca de votos para sua eleição como Presidente. Do mesmo modo, o Senador Davi Alcolumbre também se utilizou de sua posição para viabilizar e intermediar o pagamento de vantagem. Por último, o Senador Marcos do Val quebrou o decoro parlamentar ao aceitar vantagem indevida.

O decoro está intrinsecamente ligado à ideia de moralidade administrativa, ao tempo em que também figura como instrumento definidor da conduta moral do agente público. A definição de moralidade administrativa apresentada por Juarez Freitas¹¹ clarifica a relevância do conceito para o ordenamento jurídico brasileiro. O autor reforça a relação entre tal princípio e a perspectiva da ética que deve ser o parâmetro para reprimir condutas transgressoras do senso moral médio da sociedade.

⁹ BIM, Eduardo Fortunato. A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar. Sindicabilidade jurisdicional e tipicidade. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 43 n. 169 jan./mar. 2006.

¹⁰ Idem

¹¹ FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos: e os princípios fundamentais. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Desse modo, a moralidade dialoga com a atuação baseada na probidade, decoro e boa-fé. A abrangência de tal princípio demanda do Administrador Público, em qualquer esfera de Poder, a atuação pautada na máxima objetividade dos referenciais valorativos da Constituição, impedindo a corrupção e quaisquer condutas comissivas ou omissivas que contrariem a probidade e honradez.

Não se trata apenas de moralidade, mas é também imprescindível garantir a observância da impessoalidade na atuação parlamentar, sobretudo quando se trata de destinação de dinheiro público. A impessoalidade, em seu caráter principiológico, é descrita por Paulo Carvalho como princípio específico da Administração Pública e possui como princípios estruturantes o princípio do Estado de Direito (CF, art. 1º), o princípio republicano (CF, art. 1º), o princípio democrático (CF, art. 1º, caput, parágrafo único), o princípio da inafastabilidade de jurisdição (CF, art. 5º, inc. XXXV), o princípio da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, inc. III) e o autor ainda cita o chamado princípio de construção social (CF, art. 3º).

Sobre o conceito de impessoalidade, aduz também que o princípio permite a ação administrativa e o controle constitucionalmente adequados, portanto, encontra vinculação à ideia de processualidade e controle. Importante destacar que deve haver equilíbrio entre as regras de processualidade e controle aplicáveis aos controlados e controladores, e assim não induza à insegurança jurídica dentro do sistema.

Tais determinações mitigam a atuação do agente público, uma vez que diminui o campo de não-sindicabilidade dos atos da Administração Pública, visando à melhoria contínua de tudo aquilo que envolve a coisa pública. Trata-se, sobretudo, de garantir que todo o processo decisório esteja disponível para a sociedade, prévia ou simultaneamente.

Desse modo, agir de modo impessoal é pressuposto para que a sociedade seja capaz de efetivamente exercer o controle da atividade administrativa, sem se submeter ao risco da insegurança jurídica ou às ações surpresas dentro de um governo democrático.

Por fim, com base nos fundamentos expostos nesta Representação, as condutas individualizadas dos três Senadores da República podem ser caracterizadas conforme segue, ratificando-se o quanto dito anteriormente.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

O Senador Rodrigo Pacheco, utilizando-se de suas prerrogativas como Presidente do Senado e articulador do orçamento das emendas de Relator-Geral, violou os incisos I e III do art. 5º do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal ao conceder R\$ 50 milhões em forma de emenda RP 9 ao Senador Marcos do Val, contrariando os critérios objetivos, transparentes e impessoais exigidos para a distribuição de emendas, sob a justificativa de retribuir o apoio de Marcos do Val em sua eleição à Presidência do Senado Federal.

O Senador Davi Alcolumbre também violou o inciso I do art. 5º do referido normativo ao articular e intermediar o envio do recurso ao Senador Marcos do Val, tendo conhecimento da motivação ilegal utilizada por Rodrigo Pacheco.

Por sua vez, o Senador Marcos do Val violou os incisos I, II e III do art. 5º do Código, aceitando vantagem ilícita concedida como forma de recompensá-lo pelo voto favorável ao Senador Rodrigo Pacheco para Presidente do Senado.

Diante da gravidade das condutas, cabe mencionar que os fatos narrados nesta Representação serão igualmente objeto de denúncia à Procuradoria-Geral da República para apuração da possível prática de crimes contra a Administração Pública.

Estando presentes os pressupostos necessários para configuração de conduta incompatível com o decoro parlamentar, pugna-se pela aplicação de medida disciplinar de advertência aos Representados, sem prejuízo das demais sanções, conforme art. 7º do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal:

Art. 7º As medidas disciplinares são:

I – advertência;

II – censura;

III – perda temporária do exercício do mandato;

IV – perda do mandato

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



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

III - DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer:

- a) seja recebida a presente representação e encaminhada ao Conselho de Ética do Senado Federal, para fins de abertura de processo disciplinar em desfavor dos ora representados;
- b) sejam notificados os representados para que, querendo, apresentem suas defesas nos prazos regimentalmente previstos;
- c) sejam-lhe, ao final, aplicadas as penas de advertência, sem prejuízo de demais sanções.

Protesta-se pela produção de todas as provas em direito admitidas.

Nesses termos,
pede deferimento.

Brasília, 11 de julho de 2022.


Senador ALESSANDRO VIEIRA
PSDB/SE