



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

PARECER Nº 416/2023 –NASSET/ ADVOSF

Processo nº 00200.006248/2023-22

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 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. 10/2023/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. 6, 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. 6, DE 2022.

Trata-se de representação formulada pelo Senador Alessandro Vieira, em que o representante requer a instauração de processo de cassação de mandato por quebra





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

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 de advertência aos Representados, sem prejuízo das demais sanções, conforme art. 7º do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Narrou os seguintes fatos:

O Senador Marcos do Val (Podemos/ES) concedeu entrevista ao jornal O Estado de São Paulo – Estadão, 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





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

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, 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.”

Segundo a representação, da leitura da entrevista é possível extrair as condutas dos três Representados. 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





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

conhecimento de que aquela quantia estava sendo direcionada como forma de demonstrar suposta “*gratidão*” pelo apoio na eleição do Senador Rodrigo Pacheco.

Segundo o representante, 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.

O Senador Alessandro Vieira argumenta que conforme alegado pelo Senador Marcos do Val, o Senador Rodrigo Pacheco teria realizado uma reunião com congressistas que o apoiavam em sua candidatura à presidência da Casa Legislativa, na qual teria informado os valores das emendas do orçamento destinadas a cada parlamentar.

Afirma que os Senadores Rodrigo Pacheco e David Alcolumbre teriam praticado conduta prosrita pelo Código de Ética do Senado Federal, consubstanciada no oferecimento de verbas orçamentárias decorrentes das emendas de relator com o intuito de oferecer uma contraprestação ao Senador Marcos do Val pelo voto dado ao Senador Rodrigo Pacheco na eleição para Presidente do Senado.

Nesse sentido, sustenta que 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





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

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.

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 condenando-os 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;





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

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 Senador da República, 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 mandato em curso. 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, também 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





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

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*:

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-entendido.¹

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

¹ Disponível em: <https://www.otempo.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

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.

O Senador Marcos do Val afirma na entrevista 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** ou outro porventura ilícito.





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

De 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 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

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 nocaute, 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

podem constituir vantagem indevida para fins disciplinares. É caso de atipicidade da conduta.

Cabe ainda salientar que o denunciante fez uma NOTÍCIA CRIME dirigida ao STF, com argumentação semelhante a presente representação. A PETIÇÃO nº 10.461 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 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.

4. DA CONCLUSÃO.

Ante o exposto, considerando estritamente os aspectos formais, opina-se pela impossibilidade jurídica do prosseguimento da representação autuada como PCE n. 6, 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





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

Aprovo. Junte-se aos autos e devolva-se ao Presidente do 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 – NASSET
OAB/DF 30.252

