

João Carlos Medeiros de Aragão

**Ética e Decoro Parlamentar no Brasil e nos EUA:
Integração dos Instrumentos de Controle para
Mudança Social**

Dissertação de Mestrado apresentada
como requisito de avaliação do Mestrado
em Direito das Relações Internacionais
do UniCEUB.

2005

Brasília

Distrito Federal – Brasil

Dissertação examinada em 7 de maio de 2005

Banca Examinadora - Professores Doutores
Jorge Luiz Fontoura Nogueira
e Antônio Flávio Testa.

Orientador – Professor Doutor Luiz Eduardo de Abreu

Menção - SS

A meu pai, Orlando Miranda de Aragão,
A minha mãe, Maria Esther Medeiros de Aragão (*in
memoriam*)
A minha esposa Lílian Gil Barbosa de Aragão,
A minha filha, Luiza Gil Barbosa de Aragão,

Dedico.

Agradeço

A Pedro Aurélio R. de Faria pela oportunidade de me ajudar a alcançar
Vôo no magistério de Ensino Superior;

A Adilson de Il^zio pelo companheirismo durante os anos em que
estou no UNICEUB;

A Ana Luiza Fior^í Soares por haver me auxiliado, lendo o Trabalho e
apresentando sugestões para o aperfeiçoamento e

A Christiane Coel^ho e Patrícia Milani pela paciência que tiveram em
buscar referências bibliográficas que auxiliassem na minha pesquisa.

é atual porque está sempre presente. Dir-se-ia, agora mais do que nunca, sobretudo desde a metade do século XX, momento em que está clara e consolidada nas mãos do homem a faculdade de valerem-se de um instrumento de extermínio para causar a mortandade completa da humanidade [...] A atualidade da ética deve-se ao fato de que a humanidade faz-se por seus erros e acertos, por sua história de conquistas e derrotas, por suas diferenças e semelhanças intestinas [...].

George Edward Moore

RESUMO

Esta Dissertação busca analisar os conceitos de Ética e Decoro Parlamentar e, a partir desse estudo, examinar os instrumentos de controle e fiscalização da conduta de parlamentares dos Congressos brasileiro e norte-americano. Pretende, igualmente, demonstrar que a parceria e a integração entre ambos os Países, no que se refere ao tema, poderia conduzir ao aperfeiçoamento dos normativos brasileiros; em seguida, procura verificar as reações que as duas sociedades apresentam quando a população se apercebe de que seus representantes legais agem de forma antiética, ferindo os preceitos do Decoro Parlamentar. Constituem base teórica os pensamentos de alguns filósofos quanto ao sentido do termo Ética, bem como as idéias de John Rawls acerca de uma teoria de justiça fundada na equidade social e de Psicologia, que defendem haver alterações na atitude e na percepção de mundo dos cidadãos, advindas do exemplo de senadores e deputados. A conclusão revela serem os governados influenciados direta e indiretamente pelo comportamento de seus governantes, o que se coaduna com a realidade vivenciada no Brasil.

ABSTRACT

This Dissertation aims at analyzing the concepts of ethics and Parliamentary Decorum and, from this study, examine the instruments of control and oversight of the demeanor of the members of the Brazilian and North American parliament. It equally intends to show that the partnership and the integration of both countries on what concerns the topic could lead to the improvement of the Brazilian normative; then it tries to check the reactions that both societies present when the population realizes that its legal representatives behave unethically, breaching the precepts of Parliament Decorum. They constitute the theoretical base of the thoughts of some philosophers on what concerns the meaning of the word Ethics, as well as the ideas of John Rawls about a theory of justice founded on social equity and of psychology, that defend having changes in the attitude and in the perception of the world by its citizens resulting from the examples of senators and representatives. The conclusion reveals that the governed are influenced direct and indirectly by the demeanor of their governors what mirrors the reality lived in Brazil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. ÉTICA, ÉTICA NA POLÍTICA, JUSTIÇA COMO EQUIDADE (RAWLS)	7
1.1 Ética	7
1.1.1 Definições de Ética	8
1.1.1.1 Ética segundo Sócrates	9
1.1.1.2 Ética na visão de Platão	10
1.1.1.3 Ética conforme Aristóteles	12
1.1.1.4 Ética na concepção de Kant	13
1.1.1.5 Ética para George Edward Moore	15
1.2 Ética na Política	18
1.2.1 Ética e Estado	19
1.2.2 Ética Política para John Rawls	20
1.2.3 Ética Privada e Ética Pública	21
1.2.4 Ética Política no Brasil	24
1.3 Justiça como equidade (Segundo Rawls)	28
1.3.1 A estrutura básica como objeto	30
1.3.1.1 A posição original	34
1.3.1.2 O equilíbrio reflexivo	35
1.3.2 A idéia do consenso por justaposição ou consenso sobreposto	36
1.3.3 As quatro funções da filosofia política	39
1.3.3.1 A função prática	39
1.3.3.2 A função da orientação	40
1.3.3.3 A função da reconciliação	40
1.3.3.4 A variação da função da reconciliação	41
2. DECORO PARLAMENTAR NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA): CONCEITOS E INSTRUMENTOS DE CONTROLE E PUNIÇÃO E IMUNIDADE PARLAMENTAR	43
2.1 Conceitos de Decoro Parlamentar no Brasil e nos EUA	45
2.1.1 Conceitos de Decoro Parlamentar no Brasil	45
2.2 Instrumentos de controle do Decoro Parlamentar	52
2.2.1 Brasil	52
2.2.1.1 Códigos de Ética na Constituição: Histórico	53
2.2.1.2 Regimento Interno e Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e do Senado	56
2.2.2 Estados Unidos da América	62
2.2.2.1 Sistemas de controle do Decoro Parlamentar: Histórico	63
2.2.2.2 Métodos de controle: transparência fiscal	64
2.2.2.3 Outras normas	65
Regras do Senado 36 e 34	75
2.3 Mecanismos de punição para a falta de Decoro Parlamentar	77
2.3.1 Brasil	78
2.3.2 Estados Unidos	85
2.4 Imunidade Parlamentar no Brasil	91
2.4.1 Histórico	91
2.4.2 Imunidades Parlamentares nas constituições do Brasil	94
2.5 Imunidade Parlamentar nos Estados Unidos	100
2.5.1 Conceito de Imunidade	100
2.5.2 Modalidades de Imunidade Parlamentar	101
2.5.2.1 Imunidade Material ou Penal ou Absoluta	102

2.5.2.2 Imunidade Processual _____	105
2.5.2.3 Imunidade Prisional (ou <i>Freedom from Arrest</i>) _____	108
2.5.2.3.1 Crimes inafiançáveis _____	108
2.5.2.3.2 Crimes afiançáveis _____	108
2.5.2.4 Foro especial por prerrogativa de função _____	109
2.5.2.5 Testemunho facultativo _____	110
3. FALTA DE DECORO PARLAMENTAR E EFEITOS DA FALTA DE DECORO NA SOCIEDADE _____	112
3.1 Falta de Decoro Parlamentar _____	112
3.1.1 Falta de Decoro Parlamentar no Brasil _____	113
3.1.1.1 Falta de Decoro Parlamentar no Código de Ética da Câmara _____	115
3.1.1.2 Falta de Decoro Parlamentar no Código de Ética do Senado _____	118
3.1.2 Falta de Decoro Parlamentar nos Estados Unidos _____	120
3.2 Efeitos sobre a sociedade da Falta de Decoro Parlamentar _____	125
3.2.1 Concepções psicológicas segundo John Rawls _____	126
3.2.1.1 Moralidade da autoridade, do grupo e dos princípios _____	127
3.2.1.1.1 Moralidade da autoridade _____	128
3.2.1.1.2 Moralidade do grupo _____	129
3.2.1.1.3 Moralidade dos princípios _____	130
3.2.2 Princípios da Psicologia moral _____	133
3.2.3 Efeitos da falta de Decoro Parlamentar no Brasil _____	138
3.2.4 Efeitos da falta de Decoro Parlamentar nos Estados Unidos _____	143
4. CONCLUSÃO _____	149
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____	155
ANEXO _____	155

INTRODUÇÃO

“É muito fácil indicar alguns de nossos juízos diários cuja veracidade é indubitavelmente assunto da Ética. Sempre que dizemos “Fulano é um bom homem” ou “Aquele sujeito é um vilão”, sempre que perguntamos “O que devo fazer?” ou “Está errado eu agir desta maneira?” [...] – é, sem dúvida alguma, da competência da Ética discutir essas questões e esses tipos de enunciados: discutir qual é a resposta verdadeira quando perguntamos o que é certo fazer, e dar razões para pensar que nossas declarações sobre o caráter das pessoas ou da moralidade das ações são verdadeiras ou falsas.” George E. Moore. **Principia Ethica**.

Com a aproximação de processos eleitorais, costuma despertar, com mais paixão, em parlamentares, jornalistas, cientistas políticos e até em cidadãos, sobretudo do Brasil, o interesse pelas implicações relativas à palavra “Ética” e pelos possíveis significados e desdobramentos que ela possa ofertar a discussões, debates, discursos e conversas. A sensação é que, de tão empregado, tão distorcido, tão manipulado, esse vocábulo perde muito de sua semântica, empobrece, “oculta seu verdadeiro sentido”.

Questiona-se por que o assunto ressurgue com mais vigor apenas em ocasiões nas quais se necessita avaliar a postura de candidatos a cargos políticos, pois a discussão sobre “Ética” deveria permear a autocrítica e a crítica a respeito de todo comportamento social e individual através dos tempos. Com efeito, se a Ética discute e examina as ações do homem, com sua boa ou má conduta, sem tecer, em muitos casos, críticas acerca dessa conduta, qual a razão para exigir, de modo até exacerbado, postura ética de políticos, governantes, administradores e legisladores? Estarão eles acima das idiossincrasias do “homem comum”, do cidadão?

Com base nessas indagações, esta Dissertação objetiva demonstrar a relevância, contextualizar, explicar e situar os conceitos de Ética e Decoro, precipuamente no campo político afeto ao Legislativo, bem como frisar a importância dos conceitos estudados na construção das normas brasileiras atinentes ao assunto. Busca, igualmente, proceder à análise comparada da maneira como o assunto é percebido no Brasil e nos Estados Unidos, utilizando, para tanto, os Códigos de Ética que regem a atuação dos parlamentares em ambos os países. Daremos particular importância aos mecanismos de controle e punição das atitudes antiéticas dos parlamentares, bem como à mudança de atitude dos cidadãos diante de seus representantes e da sociedade em geral. Parte-se do princípio que a falta de ética e a de decoro parlamentar exercem um efeito pernicioso sobre o povo de cada nação — e aqui nos baseamos na teoria psicológica de Rawls, teoria voltada para à questão da estabilidade social.

Optou-se por apelar a tal abordagem, pois o advento da Globalização trouxe com ele novas formas de intercâmbio regional e internacional; tratados, acordos e convênios propiciaram, por um lado, a integração entre Estados; por outro, enfraqueceram-se os modos de articulação do funcionamento estatal em âmbito nacional. Essa assertiva demanda reflexão sobre os espaços políticos afetos aos países diante de um mundo globalizado; cabe a eles a revisão das funções estatais – com a progressiva solidificação do sistema de partidos políticos; a consolidação do Estado como controlador das atividades políticas e o fortalecimento da cidadania, concretizado pela participação e pela influência dos cidadãos nas bases institucionais do regime democrático.

A partir dessa nova realidade, os “Sistemas Regionais de Integração” tornaram-se tema de pesquisa e debate que exigem profundo exame, sobretudo do ponto de vista político, a fim de que se utilizem mecanismos de cooperação entre países para melhorar ou redefinir posturas e métodos políticos de atuação, sem, entretanto, esquecer a necessidade

de se aprofundarem as aptidões e as competências da classe política. Esta precisa estar apta a se renovar e encontrar meios tanto de solucionar certos problemas sociais quanto espelhar os valores e os costumes da coletividade; tal feito decorrerá da análise de contrastes e semelhanças entre diversos comportamentos sociais, para se identificar como a interação entre pensamentos e práticas diferentes pode auxiliar à nova visão transformadora dos agentes políticos.

A ênfase dada ao termo “Ética”, principalmente nos momentos em que há a presença de políticos em palanques, programas eleitorais, pronunciamentos inflamados, debates calorosos, ou ocorrem denúncias de comportamentos antiéticos, vem sendo pensamento dominante de conversas, em momento no qual as sociedades cobram posturas morais dos políticos que elegeram. Este Trabalho procura sustentar a hipótese de que a conduta dos parlamentares exerce influência direta e indireta sobre o comportamento do povo, alterando-lhe as atitudes e a percepção do convívio social. Empenha-se, igualmente, em defender a idéia de que a integração entre Brasil e Estados Unidos, no sentido de se analisarem as normas desses Países atinentes ao Decoro Parlamentar, pode suscitar alterações dos Regimentos das duas Casas do Congresso brasileiro, a fim de imprimir mais transparência a eles.

As idéias acerca da definição de ética, de um lado, e a teoria de justiça como equidade, de outro, constituem o quadro teórico desta Dissertação, associadas aos conceitos psicológicos emitidos por John Rawls para demonstrar que o indivíduo reage aos fatos de acordo com valores pessoais e coletivos.

Em vista da variada produção acadêmica a respeito da Ética e do Decoro Parlamentar, este Texto apresenta como referência bibliográfica os seguintes autores: sobre

Ética, Moral e Decoro Parlamentar, desde o pensamento de Aristóteles até concepções mais modernas, como a de George Edward Moore, a de José Renato Nalini e a de Dom Cândido Padin, dentre outros, bem como a teoria de John Rawls no que tange à Justiça como Equidade. Acerca de Ética na Política e Decoro Parlamentar, optou-se por retratar as idéias de Jorge Kuranaka e, no que tange aos EUA, os dados de Mildred L. Ames e Mauro Sérgio B. Soares. Já no que concerne às bases teóricas da Psicologia, o Trabalho norteou-se pelos conceitos de John Rawls, os quais embasaram quase toda a discussão a respeito dos efeitos que a falta de ética parlamentar ou a conduta íntegra exercem no procedimento dos cidadãos.

O material pesquisado abrangeu os meios acadêmicos nacional e internacional, incluindo obras, artigos e dispositivos jurídicos que se relacionassem ao tema. Na esfera política, deu-se particular atenção ao Regimento Interno da Câmara e do Senado brasileiros e o Código de Ética das Casas Legislativas dos Estados Unidos, bem como obras a respeito do tema em bancos de dados internacionais.

No Capítulo 1, contextualiza-se os conceitos de Ética, Ética na política e da teoria da Justiça, na acepção de John Rawls; a seguir, delimita-se a abordagem à Ética e ao Decoro parlamentares, sempre focando as informações colhidas sobre o Brasil e os EUA. Do estudo dessas duas realidades e das noções ventiladas no corpo do Texto, poder-se-á inferir as proporções que a falta de ética e moral dos representantes do Legislativo, em ambos os territórios, pode significar para o conjunto de cidadãos. Constata-se que, embora haja semelhanças nos desvios de conduta, os habitantes de cada País reagem diferentemente.

O segundo Capítulo versa sobre os instrumentos de controle da conduta e os de punição para desvios de comportamento aplicados a parlamentares brasileiros e americanos. Intenta-se atingir esse objetivo mediante o exame dos meios empregados em cada

um dos Países para regular e direcionar os atos de seus políticos para o exercício efetivo da Ética, seja na atividade parlamentar, seja na vida pessoal. Ademais, examina-se o instituto da Imunidade parlamentar e como funciona nas duas Nações.

Como finalização da explanação, o Capítulo 3, valendo-se de conceitos psicológicos e sociológicos, examina como a Ética e o Decoro Parlamentar, ou a falta deles, podem exercer influência no comportamento tanto do cidadão brasileiro quanto no do estadunidense. Finaliza-se o Trabalho, expondo algumas idéias gerais de como a integração entre ambas as Casas Legislativas pode desfazer impressões negativas causadas na população brasileira e na americana, e apresentam-se propostas de ação no sentido de minimizar o problema.

A fim de atingir tais metas, proceder-se-á à análise do tratamento do tema no Brasil e nos Estados Unidos, bem como à das leis que regem a matéria nos dois Países, do controle que cada um exerce sobre o comportamento de seus legisladores e das punições aplicáveis aos que desrespeitam o Código de Ética das instituições legislativas de cada uma das Nações. Do estudo dessas duas realidades e das noções de Ética, Moral e Psicologia abordadas no texto, poder-se-á alcançar as proporções que a falta de Ética e Moral dos representantes do Congresso, nos dois territórios, tende a assumir no ânimo e nas ações dos cidadãos de cada comunidade. Constatar-se-á que, embora sejam semelhantes os desvios de conduta, a reação dos habitantes de cada País é diferenciada.

A escolha de tal assunto se justifica pela relevância do estudo de Ética e Decoro como elementos subjetivos da norma, que não podem escapar à atenção acurada por parte de agentes sociais, juristas e cientistas políticos. Assim, investigar a repercussão causada pelo procedimento de parlamentares, do ponto de vista da Ética e do Decoro, pode conduzir à

elaboração de propostas que visem coibir abusos de parte de senadores e deputados e, por conseguinte, orientar a sociedade sobre como agir ou não no convívio social.

1. ÉTICA, ÉTICA NA POLÍTICA, JUSTIÇA COMO EQUIDADE (RAWLS)

A *Politheia* pressupõe as idéias de cooperação, consenso e solidariedade, tendo como meta o bem comum. Tal acepção aponta para a visão da política como o que reflete a opinião e as crenças nacionais e está ciente ainda de que os interesses individuais serão protegidos e respeitados.

Aristóteles. **Ética a Nicômaco**

As coisas que temos de aprender antes de poder fazê-las, aprendemo-las fazendo; por exemplo, os homens tornam-se arquitetos construindo? Tocadores de lua tangendo esse instrumento. Da mesma forma, tornamo-nos justos praticando atos justos, e assim com a temperança, a bravura etc.

Aristóteles. **Ética a Nicômaco**, L. II. P.267

1.1 Ética

As informações ventiladas na Introdução impelem à necessidade de reflexão sobre o conceito de Ética. Ao pensar a respeito dos postulados de Aristóteles, conclui-se que sua proposição de Democracia pressupõe sociedades democráticas com comportamento ético. Desse modo, poder-se-á alcançar acordo justo, sem prevalecerem interesses pessoais ou grupais; na ocorrência destes, o sentido de contrato social entre seres iguais, livres e morais ruiria diante da distorção dos valores, do rompimento das cláusulas contratuais, da vitória da divergência e a da desobediência civil.¹

¹ ARISTÓTELES, *Ética a Nicômaco*. Apud: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Exigências Éticas da Ordem Democrática: primeiras notas para um debate sobre o contexto brasileiro atual. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 42, ano 11, jan./mar. de 2003. p. 301/302.

Analisa-se, agora, de que forma a postura ética pode influenciar a atitude das sociedades. Para se chegar à resposta, o exame dos conceitos de Ética auxiliará no esclarecimento do tema.

1.1.1 Definições de Ética

Sempre que se pensa sobre determinado assunto, vem à mente a necessidade, primeira, de compreender o sentido deste ou, se for o caso, como funciona.² Isso facilita a apreensão da realidade e a construção e a elaboração de conceitos, opiniões, julgamentos acerca do tema. O problema daqueles que se interessam pela Ética como objeto de reflexão é a diversidade de abordagens do tema. Nessa diversidade influenciam desde o momento histórico aos pressupostos filosóficos. A seguir, a fim delimitar melhor o nosso problema, vamos apresentar a concepção de Ética que nos parece mais adequada ao direito brasileiro. Para tanto vamos seguir os passos de Naline em *Ética Geral e Profissional*. Há a dificuldade, no que tange a bibliografia nacional, da falta de autores que tenham se debruçado exaustivamente sobre o tema no campo do direito. Contudo, Naline nos parece *representar* a mentalidade jurídica vigente no nosso país. Então, abaixo seguiremos o seu desenvolvimento do assunto que, incidentalmente, abrange o comentário a quatro filósofos: Sócrates, Platão, Aristóteles e Kant. Não custa enfatizar que não se trata aqui da exegese desses autores — tarefa sem dúvida digna, acreditamos, de uma tese em filosofia. Nosso objetivo aqui é verificar como que a interpretação de tais autores poderiam ser *fundantes* do tratamento que o direito faz do tema.

² MONTORO, André Franco et al. **Ética na Virada Do Século**: “Busca do Sentido da Vida”. MARCÍLIO, Maria Luiza, RAMOS, Ernesto Lopes (coords.). São Paulo: LTR Editora Ltda., 1997. p. 30.

1.1.1.1 Ética segundo Sócrates

Na filosofia grega, não foi apenas Aristóteles quem se preocupou em conceituar Ética antes dele, Sócrates (de 470 a 399 a.C.) originou o denominado “período ático” da filosofia na Grécia, valendo-se do que se qualifica como ideal socrático, método a ser usado no debate sobre o saber (maiêutica).³ Sua técnica se caracterizava por insaciáveis e sucessivos questionamentos, intermináveis, porque cada pergunta, ao ser respondida, suscitava nova indagação. Baseadas no raciocínio socrático, surgiram duas conhecidas máximas: “Conhece-te a ti mesmo.” e “Só sei que nada sei”.⁴

O Filósofo, embora partilhasse com Aristóteles da idéia de que o homem era um ser social e, não, individual, sustentava que a alma do ser humano deveria ser o real objeto do saber, já que o espírito do homem esconde a verdade, a ser descoberta a partir da análise dos erros cometidos por este. Quando ele se conhece a tal ponto de desvendar suas verdades, atinge o verdadeiro saber, o qual o levará à bondade e, conseqüentemente, à felicidade. Sócrates entendia que este sentimento só era alcançado pela bondade, a qual, por sua vez, dependia do saber. Ao seguir sua lógica, verifica-se que, pelo encontro do indivíduo com sua verdade, ele se obrigava a agir com bondade, já que necessitava adaptar seu modo de agir ao conhecimento do sentido do bem. Logo, não havia o homem essencialmente mau; a maldade decorria da ignorância, do desconhecimento de sua verdade interior, do encontro com o bem pelo saber.⁵

Assim como Aristóteles e boa parte dos pensadores gregos, Sócrates considerava ser a meta da vida a felicidade, à qual só se podia chegar pela trilha da retidão de

³ NALINI, José Renato. **Ética Geral e Profissional**. 4ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 42.

⁴ Ibidem. p. 43.

⁵ NALINI, José Renato. **Ética Geral e Profissional**. 4ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 43.

caráter, na visão socrática apoiada no tripé saber, virtude e felicidade. Desse modo, o conceito de ética, de acordo com a moral socrática, resumia-se na frase “A virtude é saber”. No entanto, o saber, promotor do conhecimento, era inesgotável; dessa forma, a existência humana só fazia sentido se compreendesse a infindável busca da verdade, das respostas às indagações e às inquietudes do indivíduo. A procura inesgotável das soluções para os paradoxos da alma humana tornava-o cada vez mais um ser de bondade, uma vez que o deixava mais próximo da sabedoria - bem máximo; ao aprofundar a noção do bem, podia exercê-lo pela virtude, levando à paz entre os homens e, conseqüentemente, à felicidade e ao bem-estar comum.⁶

1.1.1.2 Ética na visão de Platão

Sócrates, Platão e Aristóteles criaram suas teorias partindo do princípio de que o ser humano era um ser social, destinado a viver em comunidade e atingir a felicidade apenas com a convivência com seus semelhantes.

Platão (427 a 347 a.C.) aprimorou e expandiu a técnica de indagação criada por Sócrates. Conforme aquele, a Dialética – a arte do diálogo – consistia em contraporem-se sucessivas intuições, ou seja, cada intuição, cada idéia da pessoa perseguia a essência, a verdade; porém, a ela se seguiam outras intuições, chocando-se com as anteriores em uma incessante série de pensamentos visando à depuração, à purificação da visão intelectual de cada um. Tal atitude resultaria na aproximação do espírito do que significava a verdade absoluta.⁷

Conforme José Roberto Nalini,

⁶ NALINI, José Renato. **Ética Geral e Profissional**. 4ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 44.

⁷ Ibidem. p. 45.

Só se compreenderá a ética platônica se inserta nos supostos metafísicos, epistemológicos, políticos e psicológicos sobre que [*sic*] se apóia. A intenção de Platão era conferir à teoria da conduta uma base inquebrantável. A moral só se poderia fundamentar se os objetos do conhecimento fossem incorruptíveis e imutáveis. As idéias, por não ocuparem lugar no espaço e no tempo, revestem esses atributos.

O processo de reconhecimento pode recorrer à intuição sensível. Assim como a contemplação do retrato evoca a imagem da pessoa retratada, aquela dos objetos corpóreos dá origem à reminiscência da idéia. Conhecer é, para Platão, recordar o que já se sabia.

[...] Platão estabelece uma hierarquia das idéias e o lugar supremo está reservado ao bem. “A subordinação dos restantes a esta idéia Suprema - Sol do mundo inteligível – como a chama o autor de A República – não é somente subordinação lógica do particular ao genérico, senão teleológica do meio a respeito de seu fim.”⁸

O que sobressai nas idéias de Platão é sua concepção de Ética: “[...] a relação entre as partes de alma e a doutrina das virtudes”.⁹ A alma é dividida, e cada divisão possui função e virtude próprias: a sabedoria se refere à inteligência; a temperança, aos apetites, e o valor, à vontade. A harmonia entre tais virtudes compõe a justiça, isto é, a interação entre as virtudes e as atividades da alma. O senso de moral era tão profundo em Platão que ele equiparou a felicidade à virtude, criando uma acepção de Ética fundamentada em um idealismo moral.

O Grego, no entanto, atribuiu ao Estado a responsabilidade de formar espiritualmente o indivíduo, porquanto compreendia a questão da moral como de interesse coletivo e, não, particular. Assim, cabia à política, enfim, ao Estado, o dever de educar –

⁸ NALINI, José Renato. **Ética Geral e Profissional**. 4ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 45

⁹ Ibidem. p. 45.

ensinar a cada cidadão como chegar ao conhecimento e à prática das virtudes, possibilitando que este encontrasse a felicidade.¹⁰

1.1.1.3 Ética conforme Aristóteles

Aristóteles, pensador da Antigüidade, em Atenas, edificou os alicerces para uma primeira definição do que constituiria Ética. Conforme ele, a pólis (a cidade) foi o último ser criado pela natureza, embora tenha sido o primeiro a ser por ela conhecido. Ao se posicionar dessa maneira, revelou que o grupo importava mais que cada pessoa que o compunha: o homem fora gerado apenas para que a pólis fosse símbolo da perfeição. Afinal, o ser humano veio antes da pólis, apesar de esta ter sido concebida antes daquele. Como servo da “cidade”, ao indivíduo não competia criar, mas tão-somente compreender as leis que regiam o universo.¹¹ Ao se seguir tal lógica, infere-se que, para o Pensador, a ética se subordinava à política: o ser humano se submetia ao poder estatal, o qual poderia, arbitrariamente, despojá-lo de seus bens e, também, de seus direitos.

Em tal cenário, o conceito aristotélico de Ética apontava determinadas condutas que o homem deveria seguir a fim de encontrar a felicidade, o que para Aristóteles significava estar em harmonia com a pólis, mesmo que não o estivesse necessariamente consigo.¹² Aristóteles associava a Ética à felicidade humana e esta ao equilíbrio da pólis; a felicidade era o grande bem a ser conquistado pela pessoa. Para consegui-la, ela deveria ter como atributos a solidariedade, a consciência e a justiça. Logo, a construção do homem ético deveria passar, obrigatoriamente, pela busca da retidão de caráter e da perfeição, por meio das

¹⁰ Ibidem. p. 42.

¹¹ RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Exigências Éticas da Ordem Democrática: primeiras notas para um debate sobre o contexto brasileiro atual. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 42, ano 11, jan./mar. de 2003. p. 300.

¹² RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Exigências Éticas da Ordem Democrática: primeiras notas para um debate sobre o contexto brasileiro atual. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 42, ano 11, jan./mar. de 2003. p. 301.

quais se capacitaria a lidar com as dificuldades inexoráveis a que a vida lhe conduzia, pois era, na essência, bom e digno.¹³

O Pensador afirmava que sereno era o cidadão possuidor desses atributos morais, o que o manteria “afinado” com a atitude pacífica que a pólis dele esperava.¹⁴ O homem pacífico, pois, não brigava; pelo contrário, valia-se do discurso, da palavra, para participar da sociedade, expor suas opiniões. Ao assim se comportar, exercitava a tolerância, cumprindo o elenco de virtudes morais dele exigidas para concretizar o ideal da pólis: cidadãos pudentes, justos, não atormentados pelas paixões. Os postulados de Aristóteles conduziam à noção de justiça como inerente ao homem, virtude moral a qual propiciava a este se portar conforme as leis gerais ditadas pela sociedade, não como obrigação, mas, sim, como resultado de sua posição natural de cidadão virtuoso.

1.1.1.4 Ética na concepção de Kant

A filosofia de Immanuel Kant (1724-1804) prezava que a atitude moral advinha “da pureza da vontade” e da retidão dos propósitos. O íntimo do indivíduo iria desvendar se suas ações eram ou não morais.

A boa vontade não é boa pelo que efetue ou realize, não é boa por sua adequação para alcançar algum fim a que nos tenhamos proposto; é boa só pelo querer, quer dizer, é boa em si mesma. Considerada por si mesma, é, sem comparação, mais valiosa do que tudo aquilo que por meio dela pudéssemos realizar em proveito ou graça de alguma inclinação e, se quer, da soma de todas as inclinações.¹⁵

¹³ CHALITA, Gabriel. **Ética dos Governantes e dos Governados**. 5 ed. [s.l.]: Max Limonad, [s.d.]. p. 23.

¹⁴ Op. Cit. p. 301.

¹⁵ KANT, Immanuel. Fundamentação da metafísica dos costumes. Versão castelhana de Manuel Garcia Morente. Madrid, 1921. p. 22. Apud: NALINI, José Renato. **Ética Geral e Profissional**. 4ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p.50.

Kant, com tal pensamento, pretendeu comprovar que qualquer acepção de ética devia alicerçar-se em fundamentos racionais e não-empíricos – aqueles relativos à experiência. Como *Ética*, segundo ele, era essencialmente “razão”, estava incluída na classificação grega das disciplinas filosóficas: *Lógica*, *Física* e *Ética*. Com respeito à última, contava para o Filósofo a pureza da alma, que refletia o interior de cada um, a maneira como agia: por dever, conforme o dever (mas sem imposições) e oposta ao dever.

O Pensador também relacionava a *Ética* e a *Moral* ao que ele chamou de imperativos, classificando-os em categóricos e hipotéticos. Os primeiros obrigavam a pessoa a tomar certa atitude por ela própria; já os segundos atrelavam o comportamento aos fins que se desejava atingir. Ele citou assim a definição de imperativo categórico: “Age só segundo uma máxima tal que possas querer ao mesmo tempo em que se torne lei universal”.¹⁶ Com essa revelação, quis dizer que cada um devia atuar de acordo com a sua vontade e não com a dos outros.

Porém, para que se gerassem imperativos categóricos, era necessário considerar-se o homem como o único valor absoluto, já que apenas ele possuía dignidade, autonomia (livre arbítrio). Esse julgamento crítico de Kant sobre *Ética* adicionou a ela a acepção de “idealismo transcendental”,¹⁷ atitude como valor moral aplicado ao bem sem interesses outros, e liberdade equivalente a valor supremo – o homem dispunha da oportunidade de decidir como direcionaria sua vida e seus atos no mundo.

Em resumo, o que precebemos a partir da discussão acima é a importância, para o direito brasileiro, da discussão filosófica sobre *Ética*. Repare-se ainda que Naline parte

¹⁶ KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Versão castelhana de Manuel Garcia Morente. Madrid, 1921. p. 22. Apud: NALINI, José Renato. ***Ética Geral e Profissional***. 4ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 51.

¹⁷ *Ibidem*. p. 54.

da filosofia antiga e chega até Kant. Há uma evidente preocupação com a essência do termo Ética — preocupação de resto comum ao direito brasileiro onde a discussão de instituto é a discussão da sua essência. É preciso, no entanto, perguntar se não haveria outras possibilidades. Nesse sentido, a obra de Moore nos serve como um contraponto importante à mentalidade representada acima.

1.1.1.5 Ética para George Edward Moore

Moore reconheceu que muitos de nossos julgamentos cotidianos estão subordinados à acepção de Ética. Nunca se satisfez com as respostas apresentadas por outros filósofos – pensava que a Ética perseguia a verdade universal, comum e peculiar a todos os juízos de valor ao mesmo tempo. Ao se exprimirem certas assertivas, tais como “Isso é bom.”, “Fulano é generoso.”, “O comportamento dele estava errado.”, estava-se – sem dúvida – meditando e exteriorizando a preocupação do ser humano com o que é certo ou errado, bom ou mau, tomando por base determinadas convicções já assumidas como corretas, ou não?¹⁸

Baseado em Moore, pode-se, nesse caso, afirmar que a Ética procura analisar a conduta do homem, seguindo uma linha primordial de raciocínio – descobrir o que é, em verdade, o bem, a boa conduta, o correto. A empreitada exige investigação rigorosa, pois esses conceitos são complexos, subjetivos, abstratos. George Moore explorou a idéia de que o debate sobre o que era bom ou mau equivaleria ao significado de Ética, uma vez que qualquer diálogo sobre o tema redundaria nesse questionamento.¹⁹ A partir de tal pressuposto, a discussão nunca findaria – caso se considerasse a diversidade e a quantidade de pessoas, os eventos e os juízos de valor, não seria viável dar conta de analisá-los a todos particularmente,

¹⁸ NALINI, José Renato. *Ética Geral e Profissional*. 4ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p.51.

¹⁹ MOORE, George Edward. *Principia Ethica*. Trad. de: Márcio Pugliesi e Divaldo Roque de Meira. São Paulo: Ícone, 1998. p. 99.

pois constituiria tarefa interminável. Logo, ao filósofo preocupado com a temática não cabia o aconselhamento particular, a conceituação individual.

A fim de se alcançar uma concepção adequada do que trata a Ética, era razoável iniciar a análise por seu ponto central: conceituar o vocábulo “bom”. Contudo, o exame não se prendia ao ponto de vista lingüístico, isto é, à maneira como a palavra era empregada pelas pessoas. O que se intentava era adentrar na natureza da idéia de “bom”. Nesse ponto, Moore explicitou um impasse, ao reconhecer que a resposta a ser dada a uma pergunta sobre o que era bom seria idêntica a ela (O que é bom é bom!). Assim, conclui-se que não se pode em tese conceituar o “bom”, em razão da complexidade e da subjetividade da idéia.²⁰ Numa primeira dedução, “bom” seria indefinível. Como é inexplicável e como a Ética está voltada a explorar a acepção de “bom”, pode-se, desse modo, indicar que a ética é uma “falácia naturalista”, pois tenciona explicar o inexplicável.

Tal linha de raciocínio vai de encontro à de outros pensadores, adeptos de várias concepções de Ética como verdadeiras, visto que a abstração da Ética leva à simulação de julgamentos como realidade, transformando-a em verdade.²¹ Moore defendeu não ser essa a vertente acertada a assumir, mas, sim, a de que os juízos éticos estão afetos, precisamente, a sentimentos, emoções e ações — o que incidentalmente nos serve para introduzir a preocupação segundo a qual é importante levar em consideração a maneira como os cidadãos de determinada sociedade percebem e *sentem* o comportamento dos seus dirigentes, de todo jeito nos adiantamos ao nosso tema. Logo, a intenção não se restringia a estabelecer definições que se opunham ou se distanciavam, ou ditavam o que era, ou não, bom. O propósito não se referia a compreender em que sentido os indivíduos usavam a palavra

²⁰ Ibidem. p. 106 – 107.

²¹ MOORE, George Edward. *Principia Ethica*. Trad. de: Márcio Pugliesi e Divaldo Roque de Meira. São Paulo: Ícone, 1998. p. 105.

“bom”, nem qual tipo de atitude era por eles considerada boa. O desejo consistia em tão-somente saber o que era bom, a fim de internalizar o simbolismo do vocábulo “Ética”.²²

George Moore empenhou-se em demonstrar que a singularidade da Ética não reside em questionar afirmações acerca do comportamento humano, mas fazê-lo em relação à denotação do “bom” e do seu oposto, o “mau”. Ao proceder dessa forma, descobre-se não haver uma única afirmação sobre a matéria, mas duas, que confirmam sua relação com o conceito: as coisas são boas ou más, dependendo do grau dado a essas propriedades, ou compõem relações de causa e efeito entre o que detém o valor do bem e aquilo afeto a outras propriedades. Assim os atos realizados pelo homem têm valor tanto intrínseco quanto extrínseco decorrente do pensamento admitido por ele para celebrar o valor do bem (ou do mau), tarefa bastante complexa uma vez que envolve a conduta emocional diante do objeto. Com tudo isso a Ética precisa lidar com o que são virtudes ou deveres e encontrar na virtude o “controle da paixão pela razão”, considerando-se esta como a emoção moral oriunda da idéia de agir com correção pela compreensão do sentido do vocábulo mau.²³

Essas colaborações visam evidenciar que a inquietação humana acerca do conceito de Ética sempre existiu. Apesar de a maioria dos filósofos haver-se imbricado pelos caminhos da consciência dispostos a encontrar a melhor definição para o termo, até hoje o ser humano se depara à indefinição com relação à verdade sobre o que certa sociedade pode assumir ou afirmar, por incontestável, acerca de definição de Ética; aos mesmos obstáculos e perplexidades: a inveja, a violência, o egoísmo, o desrespeito, todos exemplos da miserável existência humana.²⁴ Contudo, é nossa convicção de que não há como fugir a essa incessante

²² Ibidem. p. 109.

²³ MOORE, George Edward. *Principia Ethica*. Trad. de: Márcio Pugliesi e Divaldo Roque de Meira. São Paulo: Ícone, 1998. p. 298 – 299.

²⁴ Ibidem. p. 69.

procura da consciência ética: é ela que impulsiona o crescimento, tanto individual quanto coletivo, em direção à esperada, desejada e, talvez inatingível, de uma sociedade mais justa.

1.2 Ética na Política

“Somos seres sociais, animais políticos.”

Aristóteles

Ao se aceitarem as idiossincrasias humanas, verifica-se que todas as tentativas de conduzir as pessoas a absorver e adotar posturas éticas esbarram justamente na imperfeição do sujeito, pressupondo-o tanto ser político quanto social e único.

Uma vez que ele é político, os temas referentes à Ética também se voltam às atividades políticas de forma peculiar. Tal assertiva significa que a estrutura ética de certa sociedade sofre influência de fatos e posturas políticas. Nessa convivência, o privado está conectado ao público, assim como o individual, ao coletivo.²⁵ Ademais, a ética institucional é afetada pela política, resultando tanto na criação de condutas sociais quanto na exclusão de outras, tudo a depender do que se estimula ou se reprime. As posturas políticas que incentivam ou desestimulam certos comportamentos sociais advêm de ideologias inseridas no seio político-social. Assim, é papel da política ensejar a participação popular, o exercício da cidadania, dentre outras atitudes.²⁶

Só será viável e eficaz, contudo, fazê-lo mediante a atuação política afastada do totalitarismo, do unilateralismo – tais ações, se concretizadas, retiram da sociedade o direito ao viver comunitário, ao verdadeiro existir. A política atingirá esse fim ao resgatar o conceito de liberdade: a possibilidade de participar politicamente, desfrutar os locais públicos

²⁵ BITTAR, Eduardo C.B. **Curso de Ética Jurídica: Ética Geral e Profissional**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 85 – 86.

²⁶ *Ibidem*. p. 86 – 87.

– em última instância, liberdade política.²⁷ Em tal acepção, o significado de Ética entendida como direito de livre conduta se encontra intrinsecamente atada à política; quando se vivencia a liberdade política em seu sentido amplo, abrangente, a “gente” vai ao encontro da deliberação, do engajamento, do debate, da discussão de problemas atinentes ao grupo social – em síntese, da participação política. Participação é a “palavra de ordem” do discurso ético-político, até porque constitui ato de natureza humana do qual não se consegue escapar. Porém, a participação, como um dos aspectos da liberdade política, envolve que todos atuarão no processo decisório (direta ou indiretamente), a fim de escolher o que será bom ou não para a coletividade. Novamente, recai-se na essência da Ética – o que é bom? O que é bom para todos é bom para cada um? A resposta reside na Ética política: todas as decisões tomadas a respeito da vida em sociedades se tornam responsabilidade de todos, ainda que alguns poucos detenham a legitimidade para resolver em nome do grupo.²⁸

1.2.1 Ética e Estado

Todas essas elucubrações não resultam em raciocínio significativo, caso não se leve em conta que o Estado se reveste de sentido simbólico, uma vez que foi instituído por homens para organizar a sociedade, controlar o poder, definir os atos políticos a serem executados por aqueles que o povo elegeu para agir, decidir e julgar em nome dele. Logo, o Estado constitui uma ficção. A partir de tal pressuposto, não cabe falar em falta de ética do Estado ou de suas instituições. Éticos ou antiéticos são os seres humanos, constituintes desse mesmo Estado.²⁹

²⁷ Ibidem. p. 87.

²⁸ GALLO, Sílvio (coord.). **Ética e Cidadania**: Caminhos da Filosofia. Grupo de Estudos sobre Ensino de Filosofia (GESEF). São Paulo: Papyrus, [s.d.]. p. 31.

²⁹ NALINI, José Renato. **Ética Geral e Profissional**. 4ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p.154 - 155.

Assim, ao se falar em “Ética na Política”, pretende-se, em verdade, discutir e avaliar a conduta dos homens quando investidos de funções públicas, como agentes públicos, responsáveis por demonstrar e difundir condutas éticas no exercício de seu cargo. De todo modo, Estado e Ética não se chocam no plano conceitual. Segundo Nalini,

Nada caracteriza tão abertamente a essência ética do Estado como sua função de realizar o mínimo ético da convivência humana. Esse mínimo ético é garantido mediante a instituição da ordem jurídica. Há uma justificação moral para o exercício do instrumento de poder de que dispõe e há um caráter moral em seu uso. Pois ele põe um dique ao predomínio dos elementos humanos da natureza do homem em benefício da verdadeira humanidade. Estado é, pois, a autodefesa do espírito humano ao assegurar a existência verdadeiramente humana dentro da vida coletiva. O Estado não é a idéia ética universal, mas é instrumento para se atingir o objetivo ético da criatura humana.³⁰

1.2.2 Ética Política para John Rawls

Ao contrário dos autores citados acima, John Rawls é um pensador atual. A primeira edição de *Uma Teoria da Justiça* é de 1971. Ele oferece uma abordagem diferente daquela citadas anteriormente. Todo esse texto baseia-se, em certo sentido, na hipótese de que o diálogo com a concepção rawlsiana da justiça é capaz de enriquecer a maneira como a Ética é pensada no direito brasileiro. Dentre seus pontos de vista sobre o tema, acreditava que ordem política deveria estar fundamentada na Justiça com equidade social. A resposta dada pela sociedade para solucionar conflitos concernentes à ordem social residia na conduta ética. Daí o termo Ética Política qualificar a linha de raciocínio do Filósofo. De acordo com Rawls,

[...] concentra-se o movimento da ética política em três tempos: a) reconhecimento do conflito entre os bens escassos disponíveis e o desejo ilimitado de posse por parte dos indivíduos; b) intervenção da teoria da justiça instaurando a

sociedade bem ordenada (justa); c) a consolidação da comunidade pública onde prevalece a cooperação, o senso da justiça e as virtudes da cidadania.³¹

Ao se compararem tais idéias com o que se apresentou a respeito da particular visão de John Rawls de justiça como equidade, conclui-se que a apreensão de que todo indivíduo é racional, livre e moral conduziria a uma previsível acepção de Ética Política. O senso de justiça e o da cooperação, juntamente com a instituição de sociedades bem ordenadas, pautadas, mormente, na justiça social, redundariam, inexoravelmente, na ética na política: qualquer deslize do cidadão ou do agente público pode ser consertado por meio dos direitos políticos do cidadão, capazes de conferir ética à atuação política. No caso, o projeto moral e o ético de cada pessoa se refletirão na postura ética da comunidade e, por conseguinte, na formação de consciência moral e ética na atividade política.

1.2.3 Ética Privada e Ética Pública

Por tudo que já se analisou sobre o significado de ética, constata-se que muitos pensam que os princípios éticos não são imutáveis, subordinando-se à época, à sociedade e aos valores que esta identifica como sendo bons (éticos) para seus membros.

Além disso, há, igualmente, a necessidade de se distinguirem as diferenças, ou as similitudes, entre o que se denomina Ética Privada e Ética Pública. A primeira, segundo José Renato Nalini, é “[...] uma ética de conteúdos e de condutas que assinala critérios para salvação, a virtude, o bem ou a felicidade, quer dizer, orienta nossos planos de vida”.³² Logo, a Ética Privada permite que cada pessoa defina, para sua vida, paradigmas de comportamento,

³⁰ NALINI, José Renato. **Ética Geral e Profissional**. 4ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p.154.

³¹ RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Tradução de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 155 – 156.

³² NALINI, José Renato. **Ética Geral e Profissional**. 4ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 157.

filosofias de vida, meios de buscar a felicidade sem, contudo, esquecer os ideais do bem, da virtude e da justiça. Ela cria seu projeto moral individual, o qual se caracteriza pela autonomia, pela liberdade de eleger seu destino com base na vontade sustentada por discernimento, razão e emoção. Por assim ser, também responderá, perante a sociedade e o Estado, por sua conduta ética.³³

A Ética Pública, por sua vez, difere da Ética Privada. Pode-se dizer que

A Ética Pública é uma ética procedimental que não assinala critérios, nem estabelece condutas obrigatórias, para alcançar a salvação, o bem, a virtude ou a felicidade, nem fixa qual deve ser nosso plano de vida último. Marca critérios, guias e orientações, para organizar a vida social, de tal maneira que situe cada um para atuar livremente nessa dimensão última de escolher nosso caminho, nosso plano de vida para alcançar o bem, a virtude, a felicidade ou a salvação, quer dizer, para eleger livremente nossa ética privada.³⁴

Segundo o autor dessa citação, Peres Barba, a Ética Pública almeja a humanização geral, direcionada ao crescimento integral de cada cidadão, por intermédio de “racionalização da vida pública e jurídica”. Da compreensão desse pensamento, pode-se asseverar que o objetivo primordial da Ética Pública está voltado a assegurar a concretização dos projetos morais individuais dentro dos espaços sociais. Para tanto, a Ética Privada busca fulcro na liberdade social, a qual redundará no exercício da liberdade moral individual, a partir dos “valores de segurança, igualdade e solidariedade”.³⁵

Contudo, quando não existe convergência entre os fins da Ética Pública e os da Ética Privada, o fato poderá despertar, no cidadão, sentimentos de frustração e desilusão, dado que se vê impedido de realizar seu projeto individual por conta de obstáculos do poder público. Para evitar tal inconveniente, compete aos governantes cuidar para que a Ética

³³ NALINI, José Renato. **Ética Geral e Profissional**. 4ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 158.

³⁴ BARBA, Gregório Peres. Ética Social. P. 15. Apud: NALINI, José Renato. **Ética Geral e Profissional**. 4ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 157.

Pública seja respeitada e ao cidadão o dever de cobrar daqueles conduta ética; caso contrário, atritos poderão ocorrer.³⁶

Recorre-se outra vez a Peres Barba para ressaltar em que conjunturas será possível harmonizar a Ética Pública com a Privada:

1. Deve ser oferecido à cidadania um contexto pluralista e não um projeto solitário de Ética Privada. A oferta do governo deve concorrer com outras ofertas e participar do jogo limpo e da lealdade democrática, para ser fruto da autonomia, não representando a única alternativa;

2. A opção de cada pessoa deve ser exercício de sua liberdade de eleição. A opção ética não pode ser fruto de contingências, ou de imposições, ou de temores ou de falta de alternativas. Cada ser humano, dono de sua vontade esclarecida por um discernimento sadio, deve responder por sua conduta ética individual;

3. Deve ser possível a construção de um plano de vida distinto e próprio, sempre que seja universalizável como oferta aos demais, para que se esteja no âmbito moral. A moral coletiva não pode ser camisa de força para sufocar os caminhos escoteiros. Um projeto vital extravagante e não generalizável não deve ser obstaculizado, se em nada afeta aos demais.³⁷

Infere-se que a Ética Pública será o conjunto harmônico, consensual, das Éticas Privadas, no percurso do pluralismo razoável, da tolerância, da liberdade individual, sem, entretanto, perder de vista que o objetivo será a consecução do bem-estar comum, com a criação da moralidade social.

³⁵ Ibidem, p. 157.

³⁶ Ibidem, p. 158.

³⁷ BARBA, Gregório Peres. *Ética Social*. p. 77 - 78. Apud: NALINI, José Renato. **Ética Geral e Profissional**. 4ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 158.

1.2.4 Ética Política no Brasil

“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.

“Caos: não há ética política no Brasil.” O pensamento, por mais desalentador que pareça, permeia a mente de muitos brasileiros, ao se defrontarem com as constantes notícias publicadas sobre condutas dos agentes públicos condenadas pela sociedade. A inquietude e o desalento provêm da idéia de que o pensamento político precisa ser regido pela Ética, cuja meta é a aceitação da condição humana e o alcance da máxima harmonia possível na convivência de um ser humano com outro – o bem comum -, e de que o País se encontre distante desse ideal.

As sociedades que constroem seus fundamentos com a finalidade de garantir a cada um de seus membros condições dignas de vida estão capacitadas a gerar cidadãos virtuosos, pois a virtude individual se encontra atada à das instituições. Sociedades corrompidas criam cidadãos corrompidos,³⁸ sempre que os agentes públicos se distanciam da meta de promover o bem-estar social, colocando-o abaixo de interesses e ambições privados, desviando-se da finalidade primeira dos organismos públicos – assegurar a inclusão social, mediante ações voltadas à virtude, ao bem e à justiça.³⁹

³⁸ RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Exigências Éticas da Ordem Democrática: primeiras notas para um debate sobre o contexto brasileiro atual. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 42, ano 11, jan./mar. de 2003. p. 301.

³⁹ *Ibidem*. p. 301.

No Brasil de hoje, a realidade não aponta para o primeiro caminho. A sociedade brasileira e as instituições políticas vêm demonstrando que não estão considerando a Ética como “leme”, “rumo” a ser seguido. Pelo contrário, o País tem vivenciado com mais constância a violência, a corrupção, o individualismo, a arrogância, a injustiça, a discriminação, dentre outros vícios.⁴⁰ Ademais, a cultura brasileira, sobretudo a política, apóia-se na dicotomia “tudo bem” ou “tudo mal”. Enquanto os partidos políticos detentores do poder (a chamada “situação”) pregam versão otimista de que a situação da Nação “vai muito bem, sim, senhor” (Transmitem o discurso, homogêneo, de que as melhorias irão, certamente, acontecer, mas não em curto prazo, pois a precipitação e a pressa poderiam comprometer a estabilidade econômica, a Democracia, o Orçamento, a soberania a assim por diante, em uma retórica tautológica [...]), a oposição afirma o oposto: nada “vai bem”, tudo está parado, o País vive a estagnação, as mudanças precisam ser aceleradas, a fim de que se vejam os resultados da ação política do Governo.

Nesse impasse se localiza um tipo de dilema ético: “a legalidade exercida pela situação e a legitimidade desejada pela oposição”. Tal conflito ético entre legalidade e legitimidade vem sendo resolvido pelo denominado “jeitinho brasileiro”. A legislação é formulada de modo a servir a interesses particulares, em alguns casos, já que propicia que se encontrem “brechas” no Sistema Jurídico a justificarem a legitimidade da exceção e a infringência aos ditames legais.⁴¹

Roberto DaMatta, antropólogo, delinea com propriedade outro traço encontrado na sociedade do País com relação a seu comportamento. DaMatta focaliza o que

⁴⁰ Ibidem. p. 303.

⁴¹ MACÊDO, Manoel Moacir Costa, YEGANIANZ, 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. nº 158, abril/junho de 2003. p. 303.

denominou “[...] rito do ‘Sabe com quem está falando? [...]’”. Segundo ele, esse costume, conhecido do povo, reflete a segmentação social a partir da atitude de vários cidadãos de buscarem se desvincular do “malandro” (e de sua maneira de agir), com o intuito de obter, ou demonstrar, algum tipo de reconhecimento social. Para o Antropólogo, a frase remete a uma vertente autoritária, que pode gerar conflitos, comportamento este dissociado da imagem do povo brasileiro.

Ele prossegue explicando que o “Sabe com quem está falando?” vem sendo usado por distintos segmentos sociais para a afirmação do indivíduo como superior na hierarquia social. Os que se valem dessa pergunta em certos contextos tencionam transmitir ao receptor a relação de subordinação deste àqueles e fazem-no não só por meio da palavra, como também pelo tom de voz, pela tensão dos gestos e da expressão facial, dentre outros indícios de agressividade. O fim é intimidar, mostrar poder, prestígio e superioridade na arena social, com o propósito de se beneficiar dessa “relação de identidade social”, isto é, essa identificação com o mundo dos privilegiados, dos que são ou conhecem pessoas “importantes”, as quais não podem ser perturbadas por questões referentes aos “simples mortais”. O particular, ao agir assim, intenta passar o seguinte recado: respeite-me, não me afronte, pois sou “alguém”; por isso, estou acima do sistema, das leis, estou no controle da situação.⁴²

Esse comportamento, mais ou menos institucionalizado, contraria conceitos de Ética baseados na equidade e na justiça. John Rawls, reportando-se a seu conceito de justiça, afirma que “[...] justiça se define pela situação de seus princípios não atribuições de

⁴² DAMATTA, Roberto. **Carnavais, Malandros e Heróis**: Para uma sociologia do dilema brasileiro. 6 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. passim.

direitos e deveres e na definição da divisão apropriada de vantagens sociais”.⁴³ Logo, leis são criadas para serem respeitadas; caso haja desobediência à lei, essa atitude é passível de punição (atribuição do Poder Judiciário), a qual poderá se concretizar de distintas formas. Assim precisa ser, pois as regras não só estipulam atitudes que regem o comportamento ético social, como também criam mecanismos para penalizar os infratores.

Se cada pessoa não pode confiar nessa estrutura, “cai por terra” o contrato social conceituado por Rawls, e o caos político e o social se instauram no Estado.⁴⁴ A partir do instante em que se constata a aprovação de atos normativos que não correspondem à vontade popular, servem para encobrir a má administração governamental ou a corrupção, garantem o bem de poucos em detrimento do da maioria, pode-se dizer que a “Ética na Política” foi “ferida de morte”.

À primeira vista, é possível identificar o cenário desenhado acima como o da realidade brasileira. Há indícios de que diversas ações praticadas por políticos, governantes, ainda confirmem a veracidade de afirmação inicial deste subtítulo: “Não há ética política no Brasil”. Porém, cabe, em nome da imparcialidade, aguçar a curiosidade de pesquisador e buscar conhecer o outro lado da questão. Já existem, no País, medidas implementadas com vistas a diminuir a distância entre legalidade e legitimidade em bases éticas. Ilustra-se a afirmação com o “reconhecimento constitucional” de que saúde, segurança e educação são deveres e responsabilidade do Estado e direitos do cidadão e, igualmente, com outro princípio, também constitucional, preconizando a proteção aos desiguais, ou seja, o tratamento desigual deve ser dado aos desiguais, o que beneficia os mais fracos, os desprotegidos, os marginalizados. Uma decisão da Primeira Turma do Superior Tribunal de

⁴³ MACÊDO, Manoel Moacir Costa, YEGANIANZ, 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. nº 158, abril/junho de 2003. p. 303.

Justiça (ACORDA Brasil, 2000) corrobora o embrião da mudança, da transformação: a Corte sentenciou que “[...] o fornecimento de água não pode ser interrompido por inadimplência”.⁴⁵

Tais atitudes revelam que existem julgamentos e atitudes os quais vêm rejeitando condutas imorais, ilegais e antiéticas e postulando o retorno à moral, à justiça e à ética, no Brasil.

1.3 Justiça como equidade (Segundo Rawls)

Tal acepção aponta para a visão da política como o que reflete a opinião e as crenças nacionais e está ciente ainda de que os interesses individuais serão protegidos e respeitados. Locke confirma esse pensamento, quando afirma que “[...] o poder da sociedade ou da autoridade legislativa nunca pode ser considerado como se estendendo mais longe do que o bem político requer”.
John Locke

John Rawls, em sua teoria da justiça, afina-se com o pensamento de Locke, porquanto defende os direitos dos indivíduos ofertando-lhes segurança e justiça sem, entretanto, adentrar na esfera privada, a qual pertence exclusivamente a cada um.⁴⁶ Neste contexto, Rawls conceitua o político associado. Tal definição com a da democracia norte-americana. Ambos desconsideram os abusos do Estado e a coerção, pois reconhecem que tais medidas possam até vir a ser concretizadas em uma democracia liberal. Porém, preconizam

⁴⁴ Ibidem. p. 304.

⁴⁵ MACÊDO, Manoel Moacir Costa, YEGANIANZ, 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. nº 158, abril/junho de 2003. p. 306.

⁴⁶ RAWLS, John. **Justiça e Democracia**. Trad. de: Irene Paternot. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. XXVIII.

que tanto o consenso sobreposto quanto a justificação (teorias apregoadas por Rawls) são suficientes para que a constituição seja protegida.⁴⁷

Para o Filósofo, o problema da conceituação política vem se transformando nas democracias liberais, tornando-se o da unificação de ideais pelo consenso e pela persuasão, obtidos em uma sociedade pluralista, a qual convive com crenças e princípios políticos individuais e divergentes.⁴⁸ Para que isso ocorra, portanto, é necessário que se busque a mediação entre as diferenças individuais.⁴⁹ Em tal cenário, sobressai a idéia da moral no âmbito político, que não pode apresentá-la como ideal dominante e infalível nem como força de agregação, mas, sim, como decorrência de acordo, não hegemônico, porém conquistado por meio do debate e da discussão. Tais reflexões conduzem à inferência de que inexistente uma filosofia política no discurso de Rawls; ela aponta liames entre política e moral, mas de modo indireto.

Embora o Professor se apóie no raciocínio de Aristóteles e Locke, pensadores que pretenderam conciliar política e bem-estar comum, há os que discordam da concepção de justiça na visão de que a vida pública não pode ser regida por um conjunto de valores que não sejam neutros. De acordo com Nagel, “[...] a concepção da justiça é na realidade individualista e liberal, portanto incapaz de intolerância para com ideais diferentes”.⁵⁰ Rawls contesta, explicando que os valores, em verdade, possuem estrutura idêntica, advinda do consenso de uma comunidade pluralista e heterogênea, a qual se

⁴⁷ Ibidem. p. XXIV.

⁴⁸ Ibidem. p. XXV.

⁴⁹ Ibidem. p. XXXIV.

⁵⁰ RAWLS, John. **Justiça e Democracia**. Tradução de: Irene Paternot. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002. m. p. XXXIII.

identifica com valores morais, que traçam sua identidade política, denotando o que se pressupõe como a concepção de democracia.⁵¹

Portanto, a teoria da justiça parte do pressuposto de haver um contrato social, cuja concepção liberal ampla de direito e liberdades básicas é entendida como valores políticos e como qualquer tipo de crença a ser imposta à sociedade.⁵²

1.3.1 A estrutura básica como objeto

Após esse intróito acerca das idéias gerais de John Rawls, aprofundar-se-á, a partir deste item, sua acepção de justiça.

No ponto de vista do Filósofo, o primordial objeto da justiça é sua estrutura básica: forma pela qual as principais instituições sociais se ajustam dentro de um sistema único, garantidor dos direitos e dos deveres fundamentais e das vantagens oriundos da cooperação social.⁵³ Esta redunda no contrato social, configurado como acordo hipotético entre os membros de determinada sociedade, que se denominam como cidadãos e não como pessoas com funções predeterminadas. A fim de que o contrato social seja exitoso, as maneiras de cooperação social legítima são construídas por indivíduos que nelas consentem voluntariamente.⁵⁴

Contudo, o fato de cada um admitir que existem razões que levam a crer que age em respeito às normas às quais regem as transações sociais não basta para garantir a

⁵¹ Ibidem. p. XXXIV.

⁵² RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Trad. de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. XI.

⁵³ Ibidem. p. 3.

⁵⁴ RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Trad. de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 11.

justiça do contexto social.⁵⁵ O mundo é mareado pela duplicidade e pela mistificação; logo, o ser humano inclina-se a julgar que a lei e o governo só funcionam para constatar e controlar as atitudes individuais, certificando-se de que proceda honestamente, de acordo com padrões pré-estabelecidos de honestidade. Tal fato não sucede desse modo; a justiça do contrato social tende a esvair-se, mormente quando as pessoas atuam com equidade – os efeitos de transações independentes e separadas se afastam da justiça do âmbito social.

As regras aplicadas aos acordos precisam ser diretrizes fáceis e práticas, sem extrapolar a capacidade dos indivíduos de compreendê-las e segui-las com facilidade. Não cabe impor-lhes conhecimento os quais não podem atingir, nem prever circunstâncias que possam afetar ou determinar tendências atuais.⁵⁶ A teoria da justiça deve levar em conta como as metas e as aspirações individuais foram formadas, a fim de explicar e legitimar uma concepção da justiça a ser aceita por todos.

Os objetivos, as esperanças, a capacidade, o potencial intelectual e o emocional e os talentos de cada um refletem sua história, sua herança genética, suas oportunidades, sua posição social. Assim, a estrutura básica necessita aceitar desigualdades sociais, intelectuais e econômicas na vida de todo cidadão, por conta de sua origem social, de seu potencial que se concretizou ou não, de fatos que traçam sua história pessoal. São diferenças inevitáveis e, mais do que isso, indispensáveis à eficácia da manutenção da contribuição social, já que, dentre outros fatores, despertam as motivações individuais.⁵⁷

Os princípios de justiça demonstram o caráter social das relações humanas: de início, há o Princípio da Diferença, que não distingue o que é adquirido pelos membros do

⁵⁵ Ibidem. p. 15.

⁵⁶ Ibidem. p. 16.

⁵⁷ RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Trad. de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 19.

grupo do que o seria caso estes não pertencessem a essa comunidade. Em seguida, dois princípios de justiça regulam a aquisição de títulos – no sentido jurídico – em contrapartida às associações ou a outras maneiras de cooperação no seio da estrutura básica. As contribuições variam conforme o esforço e as realizações de cada elemento, a dependerem do acaso e das contingências sociais. No entanto, não há como sustentar que uma contribuição para certa associação também o seja para a sociedade, porquanto, quando esta é justa e bem ordenada, não há como comparar o valor dos cidadãos: este será sempre igual, pois se baseia no sistema de liberdades básicas idênticas para todos, na igualdade de oportunidades e na aceitação do Princípio das Diferenças.⁵⁸

Por último, coadunando-se com uma concepção kantiana, os parceiros sociais são considerados pessoas morais, livres e iguais. Morais, visto que conseguem assumir e conceber noções do bem; disso resulta a capacidade de compreender o sentido de justiça e segui-lo. São livres e estão, de forma autônoma e consciente, ligadas a objetivos e aptas a analisá-los racionalmente, responsabilizando-se por seus interesses, suas metas; além disso, caso seja necessário, possuem a disposição e a liberdade de revisá-los, controlá-los e, inclusive, modificá-los, aceitando a responsabilidade advinda de sua decisão. A liberdade, quando aplicada às instituições sociais, representa a idéia de direitos e garantias (algumas iguais para todos, inclusive a do direito às desigualdades).⁵⁹

Rawls avança na acepção de pessoas livres e iguais, ao afirmar que, para agir em cooperação social (justiça da equidade), os membros devem possuir senso de justiça e ser capazes de formar uma definição do que significa possuir uma condição digna de vida. Ao deter ambas as capacidades, estão aptos a cooperar socialmente durante toda a vida e respeitar

⁵⁸ Ibidem. p. 29.

⁵⁹ RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Trad. de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 30.

os termos em que essa cooperação foi firmada. São, por conseguinte, cidadãos iguais – só podem ser tratados de maneira diferente, se os princípios de concepção política assim o admitirem.⁶⁰

São livres, porque vêm a si e aos outros como capazes de conceituar o que é o bem e o mal e, ao mesmo tempo, por fatores razoáveis e racionais, reivindicar o poder de mudar as aceções de ambos (desde que não se choquem com as proposições já admitidas pela concepção política de justiça), sem que tal atitude afete sua identidade pública ou legal. Caso aconteça mudança de classe social, por exemplo, a pessoa continua desfrutando os mesmos direitos e deveres básicos, conserva as mesmas propriedades sociais e pode proceder às mesmas exigências básicas que fazia antes da mudança.

Numa sociedade bem ordenada, baseada no consenso, os valores políticos e os compromissos mais gerais de seus membros são essencialmente semelhantes. Logo, a definição de pessoa livre é concepção normativa: dá-se pelo pensamento e pelas práticas moral e política de cada um.⁶¹

Questiona-se, porém, com base em que princípio pessoas morais, livres e iguais aceitam que diferenças socioeconômicas sofrem influência de acasos sociais ou contingências naturais e históricas. Como se vêem iguais, presume-se que assumem, como verdade, que os bens, tais qual renda e riqueza, por exemplo, devam ser igualmente repartidos por todos. A aceitação de que, apesar da igualdade, a distribuição dos bens não segue a mesma regra, pode parecer, a princípio, um paradoxo. Tal pensamento se desfaz, desde que levem em conta as diferenças, as desigualdades; em contrapartida, esperam haver a justa igualdade de oportunidades, de modo que os desfavorecidos, econômica ou socialmente,

⁶⁰ Ibidem. p. 26.

possam tentar ascender e os mais favorecidos procurem contribuir para melhorar a situação daqueles. De todo modo, o intuito não é eliminar as diferenças, pois inevitáveis, em razão da essência do homem (receber atributos que os diferenciem uns dos outros).⁶²

1.3.1.1 A posição original

Para se sentir como parte da estrutura básica, o cidadão (entendido este como o ser social que coopera como pessoa livre e igual ao outro em uma sociedade regulada por concepção pública de justiça, a qual não pode se distanciar de sua função pública) precisa estar comprometido com o ideal de cooperação social, com condições justas para todos, celebrado sob certas condições, sem vantagens para qualquer grupo.⁶³

Na posição original não se permite que as partes conheçam as posições sociais das outras pessoas participantes do contrato social tampouco a raça, a etnia, o sexo e outros dados, como força e inteligência. O qualificado por Rawls como “véu da ignorância”⁶⁴ deve assim ocorrer, para que sejam eliminadas quaisquer possibilidades de concessão de vantagens, durante a negociação, que surgiriam ao longo do tempo. Vista sob tal ótica, a posição original generaliza a idéia de contrato social conforme os princípios primeiros de justiça voltada à estrutura básica, bem como é mais abstrata, hipotética e sem historicidade.

Por ser hipotética, a posição original sinaliza os problemas com idêntico sentido: eles nem geram dever nem necessidade de acordo entre as partes para solucioná-los. Todavia, embora presente tal raciocínio, essa posição serve de modelo aos cidadãos como termos equitativos de cooperação. Exemplifica-se com o entendimento de que, caso se

⁶¹ Ibidem. p. 36.

⁶² RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Trad. de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 33.

⁶³ Ibidem. p. 20 – 21.

⁶⁴ Ibidem. p. 31.

determine o preceito de igualdade formal (os semelhantes devem ser tratados de igual modo), todos os cidadãos, por serem iguais, deveriam assim ser tratados.

1.3.1.2 O equilíbrio reflexivo

Os indivíduos possuem a habilidade de usar a razão (teórica e prática) e o senso de justiça, potencialidades desenvolvidas gradualmente, que, com a maturidade, são externadas por juízos de valor aplicados a qualquer assunto. Estes envolvem as faculdades intelectuais da racionalidade da imaginação e do julgamento. O senso de justiça política, por sua vez, autoriza que a capacidade de julgá-lo seja plenamente exercida sem ser afetado por influências externas, por vezes distorcidas: o desejo é julgar corretamente, sem intuito de não fazê-lo, porquanto se afastam as tentações direcionadas a um juízo tendencioso. Dentre as qualidades do senso de justiça, observam-se ainda a imparcialidade e a prudência, condutoras a vereditos ponderados e razoáveis.⁶⁵

Em certas situações, pode o juízo sobre algo ser incoerente com o que se pensa: instalam-se aí os conflitos interiores. Aqueles que se autodenominam como sempre coerentes corretos, desenvolvem os “fanatismos” ou os “idealismos” exacerbados. A questão que se apresenta, então, é como ser coerente consigo e com o grupo social em que se está inserido sem se impingir uma autoridade política externa. A resposta demanda reflexão: fazem-se juízos políticos sobre tudo e todos, de temas particulares a gerais, assumindo-os como convicções as quais serão impostos aos princípios da estrutura básica, tornando usá-los como paradigmas.

Nesse aspecto, a teoria da justiça como equidade leva em conta todos os julgamentos de seres racionais munidos de razoabilidade intrínseca. Mas, por vezes, vai-se de

encontro a eles, revendo ou até abandonando alguns, a fim de se alcançar um acordo no que tange à justiça política. Quanto menos revisões alguém precisa realizar acerca de seus juízos de valor, mais restrito se encontra seu equilíbrio reflexivo, porque se buscou a concepção de justiça que as transformações individuais exigiam sem recorrer a muitas análises ou questionamentos.⁶⁶

Já o equilíbrio reflexivo amplo consiste no equilíbrio alcançado pela consideração detalhada e consistente de diversas razões e conceitos de justiça, procurando-as em pensamentos filosóficos ou não. Ao agir assim, o indivíduo expande seu equilíbrio já passou pela meditação e pelas possíveis alterações de opinião. Quando se pressupõe que todo cidadão alcançou o equilíbrio reflexivo amplo, pode-se apreender que a concepção pública de justiça é geral, o que acarreta uma sociedade bem ordenada, comandada pela coerência entre crenças refletidas em todos os aspectos advindas do equilíbrio reflexivo amplo e generalizado. Tal é a concepção pública de justiça.⁶⁷

1.3.2 A idéia do consenso por justaposição ou consenso sobreposto

Adicionalmente à assumpção da estrutura básica como objeto da concepção de justiça, Rawls faz referência igualmente ao que qualifica como consenso por justaposição. A pretensão deste Item é analisá-lo para compreender como se encaixa na idéia de justiça (nos sentidos social e jurídico).

Os fins da filosofia política estão atrelados à sociedade à qual se dirigem. Na democracia constitucional, uma das metas primordiais consiste em fornecer uma definição

⁶⁵ RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Trad. de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 40.

⁶⁶ RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Trad. de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 43.

política de justiça que garanta sua estabilidade de geração a geração. Portanto, o fundamento não pode se apoiar em interesses individuais ou grupais e, sim, em um conceito regulador, o qual articule e ordene os ideais e os valores do regime democrático, definindo objetivos e limites que uma constituição deve impor, todos respaldados por meio de consenso entre doutrinas-religiosas, filosóficas e morais – cujo critério seja a justiça como a própria concepção política.⁶⁸ Assim, as condições histórico-sociais de determinada comunidade democrática devem atentar para a concepção de justiça, ao fazê-la valer para suas instituições políticas, ao ser compatível com as fronteiras da política democrática.⁶⁹

Os principais organismos sociais, políticos econômicos de uma sociedade e o modo como se colocam em um sistema único de contribuição social precisam respeitar as regras e os preceitos que espelham o caráter, as atitudes e os dogmas dos membros dessa comunidade. Esse, o primeiro elemento para se atingir o consenso por justaposição. O segundo elemento implica uma visão política da justiça diferente da do idealismo e do marxismo, pois não pode estar comprometida com qualquer doutrina mais ampla. Há de considerar, antes de tudo, a estrutura básica (nos moldes de Rawls) e desenvolver para esta uma teoria razoável. A diversidade de opiniões é fundamental e até incentivada, por que um acordo abrangente e geral só poderia se efetivar sob a tirania do Estado, o que contraria o raciocínio do contrato social defendido por Rawls.⁷⁰

Já que, para se assegurar a estabilidade do regime democrático constitucional, necessita-se de um pacto livre e voluntário sobre a concepção política de justiça, carece formular uma base de entendimento distinta de qualquer doutrina geral e

⁶⁷ Ibidem. p. 43.

⁶⁸ RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Trad. de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 245.

⁶⁹ Ibidem. p. 248.

abrangente, sustentada, desse modo, por um consenso por justaposição, embora se reconheçam as dificuldades de se chegar ao consenso, por conta de crenças arraigadas de alguns grupos ou indivíduos. Busca-se, então, demonstrar que o consenso por justaposição configura justamente a convergência para um conceito político de justiça, mesmo que haja pluralidade de princípios. Qualquer possível acepção política de justiça para um regime democrático deve ser liberal, mas não o de Kant nem o de J.S. Mill.

Ambos os liberalismos, de Kant e Mill, são gerais e abrangentes, dado que se aplicam a vários temas e compreendem definições de quais valores na vida humana – os ideais da virtude pessoal e do caráter – devem clarear nossa atitude e nosso pensamento. Conforme o primeiro, com respeito à autonomia e aos dogmas do Iluminismo; para o segundo, com obediência aos preceitos da modernidade.⁷¹ Rawls contesta os dois raciocínios, ainda que reforce seu sentimento de que não se trata de desrespeitar ou desqualificar qualquer tipo de crença, seja ela política, seja religiosa, seja filosófica. Para ele, todas essas posições são aceitáveis, desde que respeitem os limites impostos pelos princípios da justiça política.⁷² A sabedoria política repousa em saber que não existem respostas aceitáveis e razoáveis para os diversos problemas afetos à justiça política e que apenas algumas dessas questões serão resolvidas satisfatoriamente.⁷³

Nesse cenário, a posição pluralista deve ser consciente o bastante para subtrair da agenda política os temas mais discutíveis; os conflitos, em tese, insolúveis; a incerteza, pois estes poderão minar os alicerces da cooperação social. A partir de tal contestação, encontra-se a virtude de consenso por justaposição: exercer a tolerância, a

⁷⁰ RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Trad. de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 251.

⁷¹ Ibidem. p. 255.

⁷² Ibidem. p. 259 – 261.

moderação e o senso de equidade. Ao apostarem nessas qualidades como subjacentes ao conceito político de justiça, elas se tornam parte do “capital político da sociedade” e “constituem um bem público essencial”. Em tal caso, o que se opuser a esses valores seria naturalmente superado, por fim o respeito mútuo, condição imprescindível ao exercício da cooperação social baseada na equidade.⁷⁴

Não se deve contentar em fazer justiça, ou pregar justiça, mas mostrar que ela é feita, não apenas juridicamente mas também para a razão pública, sob a égide da justiça como equidade (contrato social entre pessoas morais, livres e iguais).

1.3.3 As quatro funções da filosofia política

1.3.3.1 A função prática

A função prática é parte da cultura política de dada sociedade e resultado de conflitos políticos irreconciliáveis, que demandam soluções para os problemas concernentes à ordem política. Citam-se, como ilustração, as origens históricas do liberalismo: as guerras religiosas nos séculos XVI e XVII, após a Reforma, que culminaram no princípio da tolerância, confirmado na “Carta sobre a tolerância de Locke” (1689); no “Espírito das Leis”, de Montesquieu (1748) e no “Leviatã”, de Hobbes (1652) – maior obra da filosofia política dos ingleses.⁷⁵

A partir dessa exposição, constata-se que a tarefa da função prática se resume em enfocar temas controversos e tentar descobrir alguma base de acordo filosófico e

⁷³ RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Trad. de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 274.

⁷⁴ Ibidem. p. 275.

⁷⁵ RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Trad. de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 1.

moral ou, se não for possível, reduzir as diferenças para que a cooperação social se baseie no respeito mútuo entre os cidadãos.⁷⁶ A fim de melhor aprender a importância da função prática, cabe definir o termo “conflito”: divergências oriundas de distintos interesses sociais e econômicos ou de teorias sociopolíticas acerca do funcionamento das instituições. Também resultam de diferentes posturas filosóficas e morais quanto às noções de igualdade e liberdade. Logo, tal função pode ser conceituada, coloquialmente e metaforicamente, como “o modo de apaziguar os ânimos”.

1.3.3.2 A função da orientação

A função de orientação contribui para a maneira como um povo pensa sobre suas instituições político-sociais, suas metas, suas aspirações: como uma sociedade com história abrangente e geral e, não, com indivíduo, família ou associação.

A orientação conduz cada membro do grupo social a se enxergar como ser social e político, não só com direitos e garantias fundamentais, mas também com deveres associados ao contrato social celebrado entre cada elemento que compõe a sociedade.⁷⁷

1.3.3.3 A função da reconciliação

Destacada por Hegel, em “Filosofia do Direito” (1821), a função de reconciliação visa acalmar a raiva e as frustrações individuais as quais cada cidadão sente com relação às instituições político-sociais. Ela pretende que cada indivíduo perceba-as como

⁷⁶ Ibidem. p. 2.

⁷⁷ Ibidem. p. 3.

agentes de seu bem-estar e aceite o mundo social, em vez de tão-somente se conformar com este.⁷⁸

Em tal perspectiva, uma sociedade democrática se distingue de uma simples comunidade, uma vez que há pluralismo, instituições livres, substanciais diferenças entre concepções religiosas e filosóficas, valores estéticos e morais, o que, em muitas circunstâncias, é difícil de aceitar e, até mesmo, compreender. Na mesma linha de raciocínio, a sociedade política difere da associação: naquela, a entrada não ocorre por livre arbítrio – um ser humano está dentro de uma sociedade política em certo momento e local inscrito na História; nesta, ele decide se será ou não um de seus membros.

Ao refletir sobre a última distinção, pergunta-se, então, como podem ser livres cidadãos democratas, já que contingências históricas os colocam, literalmente, em determinada sociedade política? A função da reconciliação objetiva, assim, fazê-los analisar a inexorabilidade de sua inserção naquela sociedade e captar o sentido de liberdade como a estrutura básica social, na qual irão interagir, mediante a cooperação, criando organismos políticos e sociais, os quais, sob o comando do acordo grupal, interajam segundo este.⁷⁹

1.3.3.4 A variação da função da reconciliação

Como variação da função da reconciliação, a quarta apresenta a noção da filosofia política como praticamente equivalendo à utopia, isto é, situa a filosofia política como possibilidade de uma política praticável.⁸⁰ Ela explora a crença de que o mundo social admite a probabilidade de ser constituído de um regime democrático justo, ainda que

⁷⁸ RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Trad. de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 4.

⁷⁹ Ibidem. p. 5.

⁸⁰ RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Trad. de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 6.

imperfeito⁸¹ (o ser humano, apesar de todas as tentativas de atingir a perfeição, é no âmago bem e mal, virtude e vício; logo, imperfeito).

A partir de tal assertiva, a quarta função explicita que, por intermédio do pluralismo razoável, pode-se chegar a viver em meio a instituições democráticas livres.

Não se pode negar as dificuldades de se construir uma sociedade alicerçada na concepção de justiça como equidade. Os membros possuem idêntica concepção política de justiça, embora nem sempre pelos mesmos motivos. Esse pluralismo, ainda que razoável, implica afirmar que o consenso provém das diferenças: não há teoria, total ou parcial, que agrade a todos a ponto de se decidirem questões básicas sobre justiça política. Ao contrário, o acordo se compõe de um conjunto de posicionamentos religiosos, políticos, morais e filosóficos, os quais conformam uma unidade social, com corpo significativo de adeptos, que a transmitem de geração a geração. Este é o sustentáculo da união política e social em um regime democrático. A diversidade de pensamento beneficia o conjunto social, pois, por desordenada e incompleta, ajuda a transformar o modo de vida da sociedade uma das ferramentas na construção de uma sociedade democrática.⁸²

⁸¹ Ibidem. p. 6.

⁸² RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Tradução de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 47.

2. DECORO PARLAMENTAR NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA): CONCEITOS E INSTRUMENTOS DE CONTROLE E PUNIÇÃO E IMUNIDADE PARLAMENTAR

“O procedimento do Deputado e do Senador tem de ser compatível com o decoro, a decência, a dignidade, o brio parlamentar. Conduta decorosa ou com decoro é o procedimento conforme a padrões de elevado grau de moralidade. Ao contrário *sensu*, falta de decoro é o procedimento humano que contraria os normais padrões ético-jurídicos, vigentes em determinado lugar e época.

Decoro é conduta irrepreensível, que se rotula, na prática com a expressão “pessoa de ilibada reputação”. Decoro parlamentar é a conduta do congressista conforme os parâmetros morais e jurídicos, que vigoram, em determinada época e no grupo social em que vive.”

José Gerardo Grossi. **O decoro de cada um.**

Nada haverá de mais apropriado para iniciar um capítulo que fala sobre Decoro Parlamentar do que transcrever o texto da Revista Rumos intitulado “Desafiando a Democracia”:

O termo vem do latim *nepos, nepotis*, que deu, em italiano, *nipote* (sobrinho ou neto; no plural, *nipoti*, descendentes). A origem do conceito tem a ver com o papel exercido, na administração eclesiástica, pelos sobrinhos ou pelos demais parentes do papa, no século XVII. Deu, em língua Portuguesa, nepotismo, que significa, em Ciência Política, o uso do poder, por parte da autoridade constituída, em benefício de parentes próximos. O estudo da política e seu exercício remontam, no entanto, à Grécia clássica. Platão, na sua República, já tratava do uso do poder para fins particularistas, em detrimento do bem comum.⁸³

Segundo o cientista político Juarez da Rocha Guimarães,

⁸³ GUIMARÃES, Juarez Rocha. O nepotismo no Brasil. Desafiando a Democracia. **Revista Rumos Economia e Desenvolvimento**. [s.l.]: ABDE, jul. de 2002. p. 16.

[...] – que tem se dedicado ao estudo do tema -, o nepotismo é uma das formas mais evidentes do uso do poder para fins particularistas, privilegiando pessoas ou segmentos.

No Brasil, há freqüentes denúncias do seu exercício, nas diferentes esferas do poder; em prefeituras, poderes executivos e legislativos [sic], e na magistratura. Apesar das críticas, a contratação de mulher, filhos e afilhados – entra ano, sai ano – continua a engordar, de maneira substancial, a renda familiar de alguns políticos ou ocupantes de cargos públicos [...] Nos países do Primeiro Mundo, esse fenômeno é inexpressivo ou, até mesmo, inexistente, o que não impede que ocorram, lá, lembra Guimarães, outras formas de uso particularístico do poder.⁸⁴

Pode, a princípio, não haver qualquer convergência entre nepotismo e decoro parlamentar, o qual se examinará neste Capítulo. Entretanto, ao se pensar, ao se refletir sobre o comportamento do político representante do Poder Legislativo, não se concebe olvidar que a imagem do político está atada, de forma inexorável, aos conceitos de honradez, dignidade, credibilidade, respeito⁸⁵ e, sobretudo, consciência de sua responsabilidade como homem público.

Como visto no primeiro Capítulo, a Ética, conquanto vislumbrada em distintas acepções, não escapa à questão da atitude, do comportamento, da conduta. Tantas diferenças de interpretação relacionadas a posturas éticas podem tranqüilizar a consciência de parlamentares quanto a suas posturas no exercício da função legislativa, dado que cada um, pelo menos em tese, está autorizado a teorizar acerca das próprias opiniões sobre o que seja ético ou moral.⁸⁶ Por tais razões, o significado do que se configura como Decoro Parlamentar acaba por ser influenciado pela “elasticidade” da semântica de Ética e Moral.

⁸⁴ GUIMARÃES, Juarez Rocha. O nepotismo no Brasil. Desafiando a Democracia. **Revista Rumos Economia e Desenvolvimento**. [s.l.]: ABDE, jul. de 2002. p. 16 – 17.

⁸⁵ TEIXEIRA, Carla Costa. **A honra da política**. Decoro Parlamentar e Cassação de Mandato do Congresso Nacional. (1949-1994). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.

⁸⁶ HOLLAND, Charles B. Entre a ética e a prestação de contas. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, 20.4.2001. p. A-2.

2.1 Conceitos de Decoro Parlamentar no Brasil e nos EUA

“Nenhum corpo legislativo, em nenhum tempo, albergará apenas incorruptíveis, mas todo corpo legislativo, em qualquer parte do mundo e em qualquer tempo, deverá manter sua integridade, conforme determinarem as leis e os costumes.

Em nosso caso, devemos ir mais adiante. Exerceremos o poder a nós delegado, a fim de contribuir para o desmantelamento dos esquemas de corrupção no Estado.” Carla C. Teixeira. *A Honra na Política*. p. 39.

2.1.1 Conceitos de Decoro Parlamentar no Brasil

Do mesmo modo que ocorre com diversos vocábulos, não se logrou êxito, até hoje, em atribuir significação exata à palavra decoro, o que lhe imprime subjetividade, abstração. Com a expressão “Decoro Parlamentar” sucede idêntica situação. Muitos há que defendem o pensamento de que a definição do que seja “Decoro Parlamentar” depende da época e da sociedade às quais o termo se refere.

José Gerardo Grossi, em 2001, escreveu que

No julgamento por quebra de decoro parlamentar, falta um dado essencial, qual seja, a noção, mais ou menos precisa, do que seja decoro. Na década de 40, a Câmara dos Deputados cassou o mandato de um de seus membros que se deixara fotografar de cuecas. Hoje não causaria surpresa a aparição de um deputado ou senador, na televisão, fazendo anúncio de certa marca de cueca (destinado o cachê a uma instituição de caridade). De sapatos, já foram feitas propagandas”.⁸⁷

⁸⁷ GROSSI, José Gerardo. O decoro de cada um. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 4.5.2001. p. 9.

O Advogado conclui afirmando que a noção precisa de decoro varia conforme aspectos geográficos, religiosos, socioeconômicos, ideológicos e temporais⁸⁸. Caso se parta dessa premissa, não seria possível, então, definir comportamentos decorosos de legisladores, dado o caráter pluralista do sentido do termo. No caso brasileiro, juristas, políticos e estudiosos a respeito do tema explicitaram seu ponto de vista com relação ao que se consideraria como “Decoro Parlamentar”. O então Deputado Ricardo Fiúza, durante seus depoimentos à CPI do Orçamento, que julgava se o Parlamentar havia ou não procedido com falta de decoro parlamentar, desta forma expôs em sua defesa:

Eu poderia dizer aqui: estou sendo julgado como Deputado, como Ministro não posso. [...], mas então me defendendo, porque o objetivo aqui não é objetivo eleitoral, nem objetivo material, é a defesa da honra, a vida moral vale mais do que a vida física. Mas esta frase até provocou uma nota maldosa na imprensa, quando a pronunciei, dizendo que eu estava ameaçando suicídio. Os que não têm vida moral não compreendem essa grande diferença: o homem que tem dignidade tem direito de dizer que a vida moral é mais importante do que a morte física, sem, nem de longe, dizer que abre mão da vida física (Tomo IX, p. 37-8).⁸⁹

Ao optar por trilhar tal caminho, em seu favor, conectou o Decoro Parlamentar à honra e, não, a proposições jurídicas. Conforme Carla Costa Teixeira, o Decoro Parlamentar é uma “porta aberta”, uma “regra aberta” (como se diz juridicamente), mas não somente isso, uma abstração jurídica inexata e vaga; constitui uma “categoria social” que se ampara na sinergia entre as esferas pública e privada e se vale de práticas políticas distantes da Democracia, tais como individualismo, nepotismo, fisiologismo, clientelismo, dentre

⁸⁸ Ibidem. p. 9.

⁸⁹ TEIXEIRA, Carla Costa. Decoro Parlamentar: A legitimidade da esfera privada no mundo público. [s.l.]. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. p. 123.

outras. Conclui-se então estar o decoro parlamentar desenhado por certo sistema de valores os quais acarretam o bom exercício da função pública.⁹⁰

Decoro pressupõe a incorporação da vida privada à pública; mas aqui tal incorporação, pela tradição negativa que adquire, toma tais rumos que e termina por esvaziar a avaliação da função pública por critérios positivos: desempenho adequado de atribuições funcionais, realizações, responsabilidades (responder por).⁹⁰

Hely Lopes Meireles, citando Sampaio Dória, igualmente buscou clarear a significação de decoro parlamentar, apresentado a pensamento deste: “Decoro é a ilegalidade específica, o respeito do homem digno à posição que ocupa, às funções que exerce, ao meio em que se ache”.⁹¹

Miguel Reale, continuando a transcrever as posições de Sampaio Dória, cita deste modo o posicionamento deste:

“3. Não é demais ir até às raízes da palavras, pois muitas vezes a perspectiva real das coisas nos é dada mais claramente por esse ato de remontar até às suas fontes expressionais.

Decoro é palavra que, consoante sua raiz latina, significa “conveniência”, tanto em relação a si (no que toca ao comportamento próprio) como em relação aos outros; equivale pois a ter e manter correção, respeito e dignidade na forma dos atos, de conformidade e à altura de seu “status” e de suas circunstâncias, o que implica uma linha de adequação e de honestidade.” (A. de Sampaio Dória. “Comentários à Constituição de 1946”, 1969, vol. 2. p. 235-236)⁹²

⁹⁰ TEIXEIRA, Carla Costa. Decoro Parlamentar: A legitimidade da esfera privada no mundo público. [s.l.]. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. p. 124..

⁹⁰ Idem.

⁹¹ DÓRIA, Sampaio. Apud: MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ação Popular. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: [s.e.], [s.d.].

⁹² DÓRIA, A de Sampaio Dória. “Comentários à Constituição de 1946”, 1969, vol. 2. p. 235-236). Apud: REALE, Miguel. Decoro Parlamentar e Cassação de mandato Eletivo. Apud MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança e Ação Popular**. 2 ed. São Paulo: Ed. Revista dos tribunais, 1969.

Quando convergem decoro e conveniência, permeia, entre eles, a noção de adequação de forma de conduta do legislador às responsabilidades da função que exerce perante a sociedade e o Estado.

Apropriar-se-á, também, de definições apresentadas em Dicionários de Língua Portuguesa. O Caldas Aulete, por exemplo, define a palavra decoro como “[...] decência, respeito a si mesmo e aos outros; acatamento; guardar o decoro (nas obras e nas falas//Dignidade moral, nobreza, brio, honradez; Um homem de pundonor beleza moral que resulta do respeito de si próprio, da honestidade”.⁹³

No Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, o elemento léxico é desta maneira conceituado:

[...] decoro s.m. 1. recato no comportamento, decência (d. no vestir, no agir, no falar. 2. acatamento das normas morais; dignidade, honradez, pundonor (é um indivíduo torpe, sem decoro, sem honra) 3. seriedade das maneiras, compostura [...] 4. postura requerida para exercer qualquer cargo ou função, pública ou não [...] d. parlamentar. Pol. Postura exigida de parlamentar no exercício de seu mandato [...].⁹⁴

A diversidade de conceituações, que vão desde a filosófica, a política, até a lingüística, expressam a complexidade da temática. São muitos aqueles que se propõem a esclarecer ou expandir, acrescentar dados ao significado de Decoro Parlamentar. A fim de trazer mais luz à questão, cita-se o raciocínio do Prof. Cretela Júnior, como segue:

“Decoro é conduta irrepreensível que se rotula na prática com a expressão ‘pessoa de ilibada reputação’”. Decoro parlamentar é a conduta do congressista

⁹³ Caldas Aulete. In: Dicionário da Língua Portuguesa. 5 ed. Apud: AGUIAR, Joaquim Antônio Castro. O Princípio de Moralidade Administrativa. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: [s.e.], Caderno de Direito Tributário e Finanças Públicas, ano 5, n. 19, abr./jun de 1997.

conforme os parâmetros morais e jurídicos, que vigorem, em determinada época, no grupo social em que viver. Conduta *prompter officium*. Configuram, em concreto, procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar: a) o abuso de prerrogativas asseguradas ao congressista; b) a percepção, no exercício do mandato, de vantagens ilícitas ou imorais; c) bem como toda e qualquer hipótese definida taxativamente, e com precisão, no Regimento Interno da Câmara a que pertença o Deputado ou o Senador. (fr. Comentários a constituição de 1988, Ed. Forense Univ. vol.V, págs. 2.660/1) – (grifos do autor)⁹⁵

Como resultado desse caminhar pelas sendas semânticas do Decoro Parlamentar, explicita-se sua similaridade com o instituto da probidade administrativa, atinente à Administração Pública. O instituto constitucional do decoro parlamentar prescreve que este não pode sobrepor interesses pessoais aos do Congresso Nacional; que não pode se prevalecer de sua posição para obter vantagens, lícitas ou não. Como apregoa Hamilton Rangel Júnior,

Ou seja, é o decoro parlamentar o mecanismo que nossa Constituição oferece à instituição do Parlamento, para que seus membros não utilizem sua autonomia individual para constringer a subsidiariedade estatal da função legislativa. Eis que tal instituto se manifesta como expressão da moralidade institucional relativa aos parlamentares, em favor da instituição do Parlamento.⁹⁶

Da compreensão de todas as definições ventiladas, infere-se que, ainda que existam algumas variações entre as diversas acepções, sobressai a unanimidade acerca da freqüência da idéia de conduta aceitável, decência, comportamento honesto e condizente com a função legislativa exercida. Tal não poderia ser a conclusão, porquanto a matéria não se presta a

⁹⁴ HOUAISS, Antonio. **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa**. 1 ed. Instituto Antonio Houaiss. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2001. p. 1.587.

⁹⁵ CRETELA Júnior. Comentários à constituição de 1988, Ed. Forense Univ. vol. V, p. 2.660/1. Apud: AGUIAR, Joaquim Antônio Castro. O Decoro Parlamentar em nível municipal. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: [s.e.], Caderno de Direito Tributário e Finanças Públicas, ano 5, n. 19, abr./jun de 1997. p. 33.

⁹⁶ RANGEL Jr., Hamilton. **Princípio da Moralidade Institucional** – Conceito, Aplicabilidade e Controle na Constituição de 1988. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 115.

controvérsias, até mesmo em virtude da etimologia da palavra.

2.1.2 Conceito de Decoro Parlamentar nos Estados Unidos

Similarmente ao que ocorre no Poder Legislativo brasileiro, outros Estados também carecem distinguir qual a postura esperada de seus congressistas, no intuito de conferir credibilidade e confiança às decisões dos que foram eleitos pela sociedade a que pertencem.

Escolheu-se examinar e pesquisar a questão no que concerne à filosofia e às medidas implementadas na América do Norte no tocante ao decoro parlamentar. Inicialmente, para se compreender como os norte-americanos se comportam quanto à Ética e ao Decoro Parlamentar, cabe proceder a uma alocução histórica sobre a política estadunidense. A base filosófico-política alicerçou-se sobre os dogmas da Reforma Protestante, o empirismo de Locke, o racionalismo kantiano e o individualismo contratual de Rousseau e, sobretudo, as liberdades inglesas, modeladoras da nacionalidade americana e expressas na Constituição do País, que se tem conservado praticamente inalterada até hoje e garantido as liberdades individuais como garantias não-passíveis de ser discutidas ou anuladas. Nos EUA, o regime é presidencialista, no qual figuram o presidente, o Congresso, a Suprema Corte e o bipartidarismo, todos com fundamentos democráticos, exemplo da Constituição institucional do Estado.⁹⁷

Quando se apreende que a força do nacionalismo norte-americano se sustenta na força da garantia da liberdade individual, pode-se entender que o instituto da Ética no Estado norte-americano se relaciona essencialmente à responsabilidade social. A premissa fundamental consiste na idéia de que a liberdade inevitavelmente se conecta às obrigações e às responsabilidades. Nesse contexto, todo agente social da Nação, seja o cidadão, seja a

⁹⁷ SCANTIMBURGO, João de. **Política e Ética**. São Paulo: Ed. LTR, [s.d.]. p. 71 - 73

imprensa, seja o Poder Público, está ciente de seus deveres, suas obrigações e seus direitos – esse é o retrato da política nacional.⁹⁸

Na América do Norte, a norma é confiar na idoneidade, tanto dos Chefes de Estado quanto dos Congressistas, como princípio filosófico de convivência entre sociedade e Governo. Lá, as liberdades constituem garantia praticamente “espiritual”. Assim, sobressai o interesse dos contribuintes em detrimento da falta de respeito e escrúpulos com os direitos alheios. Respeitam-se as garantias de cada um e de todos os americanos. Não se pode negar que existem exceções – empresas desonestas, ladrões, políticos mentirosos e corruptos – e não são poucas; entretanto, o que prevalece é o ideal de que os atores públicos devem manter as mãos limpas, distantes do dinheiro público.⁹⁹

Dentro dessa visão, verifica-se que o Decoro Parlamentar se caracteriza pela responsabilidade a si atribuída por todo Congressista no exercício de sua função e fora dela, tamanha a consciência da relação entre liberdade e responsabilidade. Para os norte-americanos, gerir a Ética representa lidar com o problema do conflito de interesses, o que demonstra tendência distinta daquela vivenciada em outros países desenvolvidos e, especificamente, no Brasil, isto é, a conduta dos parlamentares não pode ir de encontro ao interesse da coletividade.

Entretanto, nem sempre tal perspectiva foi assim entendida. Por quase 200 anos e em todos os níveis de Governo, os problemas de conflitos de interesses relativos a agentes públicos, inclusos aí os congressistas, estavam afetos apenas a estatutos criminais. Só no início da década de 1960, com a retórica do então Presidente Kennedy, a ênfase na conduta ética dos servidores públicos expandiu-se de meras proibições criminais para outros modelos de postura.

Hoje, as disposições quanto ao Decoro atingem os três “braços” do Governo

⁹⁸ CHALITA, Gabriel. **Ética dos Governantes e dos Governados**. 5ª ed. [s.l.]: Max Limonad, [s.d.], p. 56.

norte-americano. No Legislativo, considerando-se que os Estados Unidos constituem uma democracia representativa, um membro do Congresso é eleito para representar e defender os interesses do povo de seu distrito ou estado e não os de parte deste ou os de outro grupo. Se ele assim não age, por qualquer motivo, deixa todos os habitantes de seu distrito ou estado sem representação. Por conseguinte, a noção de Decoro Parlamentar prende-se inevitavelmente ao pressuposto de responsabilidade social.¹⁰⁰

2.2 Instrumentos de controle do Decoro Parlamentar

2.2.1 Brasil

No País, há muito emergiu como crucial o estabelecimento de política visando ao controle da conduta ética dos agentes políticos, sobretudo dos congressistas. Quando se constata que o poder arbitrário, desvinculado dos princípios éticos da política, distorce e não justifica os atos políticos, não se pode atribuir a ele a qualidade de verdadeira política.¹⁰¹

Conforme Eduardo Bittar,

[...] a existência de um severo tratamento às questões éticas é medida urgente num contexto de derrocada dos valores políticos. Deve-se acentuar, sobretudo, o fato de que as instituições brasileiras perderam credibilidade e, aos poucos, estão perdendo até mesmo a legitimidade para falar em nome do povo, ou ainda a legitimidade para discutir todas as questões atinentes à decisão em nome do povo.¹⁰²

⁹⁹ Ibidem. p. 56 - 57.

¹⁰⁰ LEY, Jane. *Government Ethics: the U.S.A Approach to Conflicts of Interests*. Tradução nossa. passim.

¹⁰¹ BITTAR, Eduardo C.B. *Curso de Ética Jurídica: Ética Geral e Profissional*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 90.

¹⁰² Ibidem. p. 496 – 497.

A veracidade dessas afirmações não deveria causar estranheza, pelo menos em tese, no instante em que se recordam as lições de Edward George Moore sobre Ética, nas quais ele afirma que a conduta ética é praticamente inalcançável, haja vista a existência dual da personalidade humana, a qual pode ser levada tanto pelos “ventos” do bem quanto pelos do “mal”.¹⁰³ Desse modo, seria ingenuidade afirmar que somente a ascensão de um cidadão a um cargo eletivo o estaria protegendo de desvios de conduta, como se a atividade política o expurgasse de todos os pecados e as idiosincrasias inerentes ao homem.

No caso brasileiro, a questão adquire proporções indesejadas pela sociedade e pelo Estado. Descartes diria que “[...] é a razão que será nosso guia para a escolha de nossa conduta correta”.¹⁰⁴ Já estudiosos contemporâneos atribuem precipuamente à emoção, não só à razão, a escolha de nossos atos. Ao adentrar nessa seara, o indivíduo se volta á chamada “[...] ética dupla, na qual ora se tomam decisões seguindo valores modernos e impessoais, ora se age em função da família, das simpatias pessoais e das relações que consideram o caso de ‘João’ ou de ‘José’ diferentes porque eles são amigos e estão acima da lei”.¹⁰⁵ Assim se pode descrever o raciocínio de alguns legisladores brasileiros.

Ora, nesse ponto se retoma a idéia inicial deste Item – a necessidade de se estabelecerem códigos de conduta que informem o que se espera dos deputados e dos senadores do Brasil.

2.2.1.1 Códigos de Ética na Constituição: Histórico

O Estado brasileiro já assistiu à promulgação de várias constituições, cada uma delas simbolizando os valores da época e da sociedade na qual passou a vigorar. Na Carta

¹⁰³ MOORE, George Edward. *Principia Ethica*. Trad. de: Márcio Pugliesi e Divaldo Roque de Meira. São Paulo: Ícone, 1998. p. 90.

¹⁰⁴ DESCARTES, René. Carta à prof^a Elisabeth. Apud: ALMEIDA, Guilherme Assis de e CHRISTMANN, Martha Ochsenhofer. *Ética e Direito*. Uma Perspectiva Integrada. São Paulo: Atlas, 2002. p. 41.

Maior de 1824, na de 1891 e na de 1937, não havia referências quanto à definição ou ao controle do Decoro Parlamentar. Já em 1945, a Assembléia Constituinte, por intermédio do deputado Aliomar Balleiro, inseriu em um de seus artigos proposta sobre a matéria, desta forma elaborada:¹⁰⁶

[...] Art. – 84 [...]

§ 2º - Perderá igualmente o mandato, o deputado ou senador cujo procedimento seja reputado, pelo voto de dois terços de sua câmara, incompatível com o decoro parlamentar.

A Carta Magna de 1967 “enxugou” o texto de 45, o qual assim registrou:¹⁰⁷

Art. 37 – Perderá o mandato o deputado ou senador

[...]

II – cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar.

Em razão da Ditadura militar, iniciada em 1964, a Constituição, por meio da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, viu-se adicionada do art. 35, o qual preconizava o que segue:

Art. 35 – Perderá o mandato o deputado ou senador:

[...]

II – cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar ou atentatório das instituições vigentes;

§ 1º - Além de outros casos definidos no regimento interno, considerar-se-á incompatível com o decoro parlamentar o abuso das prerrogativas asseguradas ao

¹⁰⁵ TEIXEIRA, Maria Tereza Lopes. **Encontros entre meios e fins**. A Experiência da Comissão de Ética Pública. Brasília: Escola de Administração Fazendária (ESAF), dez. de 2002. p. 38.

¹⁰⁶ AGUIAR, Joaquim Antônio Castro. O Decoro Parlamentar em nível municipal. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: [s.e.], Caderno de Direito Tributário e Finanças Públicas, ano 5, n. 19, abr./jun de 1997. p. 35 – 36.

¹⁰⁷ AGUIAR, Joaquim Antônio Castro. O Decoro Parlamentar em nível municipal. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: [s.e.], Caderno de Direito Tributário e Finanças Públicas, ano 5, n. 19, abr./jun de 1997. p. 35.

congressista ou a percepção no exercício do mandato, de vantagens ilícitas ou imorais.¹⁰⁸

Nos três excertos, percebe-se a subjetividade no que tange ao sentido de Decoro Parlamentar, ou seja, os adjetivos “incompatível”, “atentatório”, “ilícitos”, “imorais”, remetem a juízos de valor, conceitos individuais, uma vez que a interpretação do que seja incompatível ou imoral depende da consciência e dos valores de cada legislador.

A Constituição em vigor não percorreu caminho diferente, visto que aponta para a perda de mandato em caso de falta de Decoro Parlamentar, assim redigido:

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

II. cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; [...]

Parágrafo 1º. É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membros do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas. [...].¹⁰⁹

Embora nas duas últimas Constituições, 88 e 69, ainda se encontre o elemento subjetivo, ambas já mencionam o regimento interno, o que deixa subjacente a informação de que o Decoro Parlamentar, ou a falta dele, está objetivamente declarado neste Documento. Contudo, a Constituição de 88, qualificada por muitos de constituição-cidadã, não conseguiria esgotar todos os atos que configurariam como Decoro Parlamentar.

¹⁰⁸ Ibidem. p. 35 – 36.

¹⁰⁹ TEIXEIRA, Carla Costa. Decoro Parlamentar: A legitimidade da esfera privada no mundo público. [s.l.]. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. ano 11. nº 30, 11.2.1996. p. 111.

2.2.1.2 Regimento Interno e Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e do Senado

Consoante o comentado ao final do Item 2.2.1.1, as Cartas de 1969 e 88 falam na obediência ao Regimento Interno. Este Documento contempla diversos tópicos, dentre eles o Decoro Parlamentar, abordando a conduta de deputados e senadores de acordo com as exigências do cargo que ocupam.

Além do Regimento Interno, também constitui referência acerca da matéria o Código de Ética e Decoro Parlamentar, aprovado pela Resolução nº 20/93, do Senado Federal, o qual criou o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, no intuito de que este Conselho detivesse poderes para implementar as regras definidas no Código,

[...] bem como dar operacionalidade aos princípios dele destacáveis, segundo reza seu art. 22 (“Compete ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar zelar pela observância dos preceitos deste Código e do Regimento Interno, atuando no sentido da preservação da dignidade do mandato parlamentar”). Esse Órgão pode atuar sob fonte própria, ou ainda sob a provocação de qualquer membro da casa ou cidadão, desde que a denúncia não seja anônima.¹¹⁰

O Código de Ética e Decoro Parlamentar versa sobre vários temas envolvendo a conduta dos legisladores, tais como

- . Análise de possíveis posturas antiéticas;
- . Autoridade do Corregedor do Senado para deliberar no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (art. 25);

¹¹⁰ BITTAR, Eduardo C.B. **Curso de Ética Jurídica: Ética Geral e Profissional**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 498.

- . Determinação de como se comporá e organizará o Conselho (art. 23), dentre outros.

O título do projeto do Código deixa claro que, no texto, a idéia de Ética equivalerá à de Moral. Ademais, o Código exhibe, em seu art. 2º, os deveres inerentes à conduta dos senadores, de acordo com a seguinte transcrição:

Art. 2º [...]

I – promover a defesa dos interesses populares e nacionais;

II – zelar pelo aprimoramento da ordem constitucional e legal do País, particularmente das instituições democráticas e representativas, e pelas prerrogativas do Poder Legislativo;

III – exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular;

IV – apresentar-se ao Senado durante as sessões legislativas ordinárias e extraordinária e participar das sessões do plenário e das sessões conjuntas do Congresso Nacional.¹¹¹

Os arts. 3º, 4º, 5º e 6º acrescentam outros comportamentos exigidos dos senadores:¹¹²

. Vedam a contratação com os Poderes Públicos e a ascensão a cargos e funções que conflitem com seu cargo (arts. 3º e 4º);

. Proíbem o recebimento de benefícios inadequados, como doações, presentes, cortesias de empresas, autoridades públicas e organizações;

. Proíbem abusar das garantias constitucionais asseguradas a membros do Congresso;

. Proíbem a prática de atos irregulares graves no exercício do mandato ou de encargos decorrentes (CF, art. 55, §1º);

. Atribuem ao Conselho de Ética a responsabilidade de divulgar, pelos meios de comunicação oficiais competentes, as declarações financeiras e patrimoniais de cada senador, no início e no final de seu mandato.

Anos depois, em 2001, a Câmara dos Deputados, sob a presidência do então deputado Aécio Neves, aprovou a Resolução nº 25, de 2001, “[...] que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados”,¹¹³ ato legislativo menor, destinado a disciplinar limitado número de matérias compreendidas na competência privativa da Câmara dos Deputados. Similarmente ao Código de Ética do Senado, de 1993, o da Câmara regula os deveres, os atos incompatíveis com o Decoro Parlamentar, bem como as penalidades aplicáveis quando da ocorrência da falta de Decoro Parlamentar.

Destacam-se, da apresentação do Código da Câmara, dois trechos que refletem o pensamento e o objetivo daqueles que o elaboraram:

O Parlamento, contudo, não é formado por seres perfeitos. Por ser constituída por seres humanos, a instituição tem defeitos e limitações que são comuns à própria sociedade. Nem mais, sem menos. De fato, pode-se definir o Parlamento como um espelho quase perfeito da sociedade que representa.

¹¹¹ BITTAR, Eduardo C.B. **Curso de Ética Jurídica: Ética Geral e Profissional**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 499 - 500.

¹¹² Ibidem. p. 500.

¹¹³ PODER LEGISLATIVO. Câmara dos Deputados. **Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados**. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações. Brasília, 2002. Prefácio.

O Código de Ética da Câmara dos Deputados é um instrumento que permite que a sociedade volte a olhar com respeito para o Parlamento. Ele inicia nova fase na história da instituição e abre espaço para novo tipo de diálogo entre Parlamento e cidadão, fundamentado na responsabilidade social e política de cada um dos parlamentares.¹¹⁴

Com ele, passamos a colocar na pauta permanente dos debates parlamentares a questão da qualidade moral das instituições brasileiras.

Este Documento representou avanços em comparação ao Código de Decoro Parlamentar, já que definiu com objetividade quais comportamentos são esperados dos deputados e quais não se compatibilizam com a função por eles exercida. Seria ideal apresentar, nesta Dissertação, todo o Código da Câmara, o que se inviabiliza em virtude da extensão do texto. Pode-se, no entanto, citar os pontos que esclarecem o que, a partir da instituição do Código, se compreende como Ética e Decoro Parlamentar:

Resolução nº 25, de 2001.

[...]

Art. 244. O deputado que praticar ato contrário ao decoro parlamentar ou que afete a dignidade do mandato estará sujeito às penalidades e ao processo disciplinar previstos no Código de Ética e Decoro Parlamentar, que definirá também as condutas puníveis. (NR).¹¹⁵

Capítulo I

Disposições Preliminares

¹¹⁴ Ibidem. p. 6 – 7.

¹¹⁵ PODER LEGISLATIVO. **Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados**. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações. Brasília, 2002. p. 9.

Art.1º. Este Código estabelece os princípios éticos e as regras básicas de decoro que devem orientar a conduta dos que estejam no exercício do cargo de deputado federal.

Parágrafo único. Regem-se também por este Código o procedimento disciplinar e as penalidades aplicáveis no caso de descumprimento das normas relativas ao decoro parlamentar.

Art. 2º As imunidades, prerrogativas e franquias asseguradas pela Constituição, pelas leis e pelo Regimento Interno aos deputados são institutos destinados à garantia do exercício do mandato popular e à defesa do Poder Legislativo.¹¹⁶

Capítulo II

Dos Deveres Fundamentais

Art. 3º São deveres fundamentais do deputado:

I – promover a defesa do interesse público e da soberania nacional;

II – respeitar e cumprir a Constituição, as leis e as normas internas da Casa e do Congresso Nacional;

III – zelar pelo prestígio, aprimoramento e valorização das instituições democráticas e representativas e pelas prerrogativas do Poder Legislativo;

IV – exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular, agindo com boa-fé, zelo e probidade;

V – apresentar-se à Câmara durante as sessões legislativas ordinárias e extraordinárias e participar das sessões do Plenário e das reuniões de comissão de que seja membro, além das sessões conjuntas do Congresso Nacional;

VI – encaminhar todas proposições submetidas a sua apreciação e voto sob ótica do interesse público;

¹¹⁶ Ibidem. p. 11.

VII – tratar com respeito e independência os colegas, as autoridades, os servidores da Casa e os cidadãos com os quais mantenha contato no exercício da atividade parlamentar, não prescindindo de igual tratamento;

VIII – prestar contas do mandato à sociedade, disponibilizando as informações necessárias ao seu acompanhamento e fiscalização;

IX – respeitar as decisões legítimas dos órgãos da Casa.¹¹⁷

Pela leitura desses trechos, verifica-se que houve preocupação dos autores do Código da Câmara de explicitar a postura esperada daqueles que redigem, elaboram, criam e aprovam as leis norteadoras dos rumos da sociedade brasileira. Apesar disso, ainda se considera lacunoso o Regimento, haja vista a amplitude de interpretações que enseja.

Muitas críticas, contudo, foram feitas a ambos os códigos. Rubem Nogueira, advogado, reputou necessário falar em moralidade da vida pública, porquanto é dever do parlamentar buscar o bem público, o qual não pode nunca ir de encontro à moral. Ademais, criticou a inclusão, no título, dos conceitos de Ética e Decoro – em seu entender, o Decoro é componente da Ética. Logo, a expressão configuraria redundância semântica.¹¹⁸ Acrescenta o Advogado que a própria Constituição, no art. 55, não fala em Ética; refere-se tão somente a Decoro Parlamentar, o qual, como dito, está contido no significado do hiperônimo Ética.¹¹⁹

Apesar de tais reflexões, considerou-se de modo geral que a sociedade brasileira necessitava de uma resposta do Congresso Nacional aos desmandos e aos desvios de conduta praticados por alguns de seus membros. Por conseguinte, não havia como fugir ao

¹¹⁷ PODER LEGISLATIVO. **Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados**. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações. Brasília, 2002. p. 11 – 12.

¹¹⁸ NOGUEIRA, Rubem. Considerações acerca de um Código de Ética e Decoro Parlamentar. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal. a. 30. nº 118, abril/junho de 1993. p. 350.

¹¹⁹ *Ibidem*. p. 352.

anseio social, sob pena de assistir ao aumento da descrença e da desconfiança do povo em relação a seus representantes no Poder Legislativo.

2.2.2 Estados Unidos da América

O ex-senador Jarbas Passarinho, em artigo publicado no *Correio Braziliense*,¹²⁰ contou ter sido convidado a visitar os Estados Unidos pelo embaixador Lincoln Gordon. Durante a visita, impressionou-o o funcionamento do Senado norte-americano. De início, deparou-se a uma placa que informava aos visitantes serem proibidas demonstrações de agrado ou discordância daqueles que estavam nas galerias.

Uma segunda surpresa, mais significativa, aguardava-o no decorrer de sua ida ao Senado. Não foi autorizado a assistir à reunião de uma comissão de inquérito a qual analisava a conduta do então senador Thomas Dodd, governista, tido como pessoa de “reputação ilibada”. O Congressista havia viajado à Alemanha, às expensas do Senado, com a finalidade, segundo ele, de “[...] ouvir um criminoso russo acusado de estar a serviço de Moscou para tentar matar dissidentes da URSS”. Tal procedimento foi concretizado; entretanto, Dodd valeu-se da viagem para encontrar-se com o Presidente russo no propósito de defender um amigo de acusações falsas imputadas por seus concorrentes. A Câmara Alta americana, ao saber desta circunstância, considerou ultrajante o fato de o Senador ter viajado com interesse particular e, sobretudo, ter faltado parcialmente com a verdade. O Senado entendeu que o principal motivo da viagem não fora o interesse da Nação e, sim, a intenção de interceder a favor de um amigo. Jarbas Passarinho, ao retornar ao Brasil, soube que Thomas Dodd havia sido cassado. O Político brasileiro pôde então constatar a diferença entre os Estados Unidos e o Brasil no que competia ao zelo pelo Decoro Parlamentar.

¹²⁰ PASSARINHO, Jarbas. Decoro Parlamentar ontem e hoje. *Correio Braziliense*. 10.7.2000. p. 5.

2.2.2.1 Sistemas de controle do Decoro Parlamentar: Histórico

No fim da década de 1940, os congressistas norte-americanos expressaram com mais veemência a ausência de padrões de conduta para os agentes públicos, especificamente para os do Legislativo. Em decorrência dessa crítica, o Congresso, em 1958, criou o Código de Ética para o Serviço Público, elaborado pelo advogado Charles Benett, representante do Governo em temas sobre reforma ética. O Código continha 10 princípios gerais de comportamento a serem respeitados por representantes e servidores do Governo. Apesar de não acarretar efeitos legais, ainda é considerado modelo de conduta ética.

Mais tarde, por causa de denúncias relativas a atividades comerciais realizadas por um membro da Casa, o Senado, em 1964, instituiu o “*Select Commitee on Standards and Conduct*”; a Câmara, em 1967, criou o “*Commitee on Standard of Official Conduct*” e, em 1968, ambas as Casas Legislativas adotaram padrões de comportamento (quase confidenciais) para membros do Congresso, candidatos a senador e funcionários designados para atuar no Legislativo. Em 1977, o “*Senate Select Committee on Standards and Conduct*” foi substituído pelo permanente “*Select Commitee on Ethics*”. Uma das matérias constantes das discussões do Comitê diziam respeito aos honorários máximos a serem recebidos por Membros do Congresso, abordados no “*Federal Election Campaign Act Amendments of 1974*”, por palestras proferidas ou artigos publicados em jornais ou revistas.

Já em 1991, membros da Câmara viram limitadas as profissões que podiam exercer: não podiam servir a corporações ou associações financeiras como consultores; exercer tarefas envolvendo relações fiduciárias ou receber renda por lecionar sem prévia autorização da “*House Committee on Standards of Official Conduct*”.

Em 1977, o Senado, por recomendação do “*Special Committee on Official Conduct*”, expandiu as Regras de Conduta do Senado, da 34 à 42, dentre as quais se encontravam conflitos de interesse; proibição de perceber proventos não-oficiais; prerrogativa de uso dos estúdios de rádio e televisão do Senado; vedação ao exercício de *lobbying* após o término do mandato; proibição de receber presentes, dentre outras normas.¹²¹

2.2.2.2 Métodos de controle: transparência fiscal

Atualmente, a conduta ética dos componentes da Casa de Representantes do Estados Unidos se pauta pela lei “*Ethics in Government Ethics*”, de 1978. A principal característica desta Norma é destacar a transparência fiscal dos deputados. Todos os membros da Câmara e os candidatos ao cargo devem apresentar ao *clerk* (espécie de Secretário-Geral da Mesa e Diretor-Geral) declaração de renda e bens até 15 de maio de cada ano, protocolada. Junto a essa declaração, também devem submeter declarações de ganhos e propriedades dos cônjuges e dos dependentes (salários, dívidas, presentes recebidos, ações da Bolsa, despesas com viagens e devoluções em dinheiro). A Comissão de Padrões de Conduta Oficial analisa os dados apresentados para estipular se estão corretos e conformes com a lei.

Ademais, a Lei impõe aos deputados completo detalhamento da declaração: despesas com viagens, proventos oriundos de todas as fontes de renda, presentes recebidos, pagamentos recebidos a título de honorários; contribuições feitas a entidades sem fins lucrativos, todas especificadas em dólares. Dos candidatos, exige declaração de tudo que gastem ou recebam, como auxílio à campanha, em valor superior a cinco mil dólares.

¹²¹ MILDRED, L. Amer. *Ethics in Government: Reform of Laws and Regulations*. CRS Issue Brief. Washington: [s.e.], Updated September 26, 1990. p. CRS. 2 – CRS. 4.

A fim de assegurar a transparência dos atos dos deputados, a Câmara, com fulcro na lei, disponibiliza ao público as informações constantes das declarações de bens e renda a partir de 1º de agosto de cada ano, no Centro de Recursos do Legislativo, da Câmara. O cidadão que desejar acessar as informações deverá se identificar (nome, informação e endereço) e assinar termo de responsabilidade, declarando-se ciente das conseqüências decorrentes do uso indevido das informações.¹²²

2.2.2.3 Outras normas

Outros regulamentos normatizam a postura ética dos parlamentares estadunidenses. Enumeram-se abaixo as principais:

. Lei de Ética no Governo (*Ethics in Government*) – 1978 – *Public Law* - 1995-521;

. Padrões de Conduta Ética para Funcionários do Poder Executivo (*Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*) – 1993 – com documento equivalente para o Legislativo;

. Lei de Reforma Ética (*Ethics Reform Act*) – 1989 – *Public Law* 101-194;

. Princípios de Conduta Ética para Funcionários do Governo (*Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees*) – 1989 – *Executive Order* 12.674, emendada pela *Executive Order* 12.731, em 1990;

¹²² PODER LEGISLATIVO. Câmara dos Deputados. RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **A questão da transparência fiscal nos códigos de conduta parlamentar**: estudo comparado da África do Sul, Estados Unidos, Portugal e Reino Unido. Consultor Legislativo da Área de Ciência Política, Relações Internacionais. Nota Técnica. Brasília, setembro de 2001. p. 6.

. *United States Code* (Título 18, Parte I, Capítulo 11) – trata dos conflitos de interesses, suborno e concussão.¹²³

Além desses, há instrumentos específicos para as duas Casas do Congresso Americano: para o Senado, existe o “*Senate Ethics Manual*”; para a *House of Representatives* (Câmara), o “*Code of Official Conduct*” (Regra XLIII das “*Rules of the House of Representatives*”) e o “*Ethics Manual for Members, Officers, and Employees of the House of Representatives*” (Manual de Conduta Ética).¹²⁴

Assim como acontece no Brasil, o Congresso norte-americano dispõe de um manual de ética distinto para cada uma de suas casas: “*The House of Representatives*” e “*The Senate*”. Os textos tratam do comportamento exigido de seus integrantes durante o tempo em que estiverem na Casa a que servem.

O “*Highlights of House Ethics Rules*”, isto é, os “Parâmetros das Normas Éticas da Câmara”, diferentemente de Código de Conduta da Câmara Federal brasileira, separou as regras por temas, estabelecendo como deve agir o congressista diante de cada um deles. A seguir, transcreve-se a tradução de alguns dados desse Documento americano (o restante do Código vem transcrito em nota de rodapé):¹²⁵

¹²³ TEIXEIRA, Maria Tereza Lopes. **Encontros entre meios e fins**. A Experiência da Comissão de Ética Pública. Brasília: Escola de Administração Fazendária (ESAF), dez. de 2002. p. 129.

¹²⁴ Ibidem. p. 130.

¹²⁵ Governo dos Estados Unidos. Casa dos Representantes. **Highlights of House Ethics Rules**. Disponível em: <http://www.House.gov/ethics/Highlights2003.htm>. Acesso em: 21.11.2004.

PRESENTES

Aplica-se a todos os Membros, Servidores e Empregados.

A regra da Casa sobre presentes proíbe a aceitação de qualquer “agrado” a não ser o permitido por uma das exceções estabelecidas nesta Norma. Os presentes permitidos pelas exceções incluem

- Qualquer presente (em dinheiro ou equivalente) de valor menor que 50 dólares; entretanto, o valor acumulado de presentes recebidos de qualquer fonte durante um ano não pode ultrapassar 100 dólares,
- Presentes com valor inferior a 10 dólares não contarão para o limite anual.

- “Descontos” não são permitidos, isto é, um presente que vale 55 dólares não pode ser aceito simplesmente pagando por ele 6 dólares.
- Presentes de parentes ou de outros membros ou empregados.
- Presentes de amigos particulares (mas um presente acima de 250 dólares não deve ser recebido, salvo se o congressista obtiver autorização escrita do “Standards Committee”).
- Hospedagem individual em casas particulares (exceto nas de lobistas registrados).
- Atendimento gratuito a eventos de caridade, políticos ou comparecimento gratuito a recepções.
- Qualquer quantia paga por governos federal, estaduais ou locais.
- Membros e sua equipe nunca podem solicitar presentes ou aceitá-los, caso se relacionem a tarefas que assumiram ou estão sendo solicitados a assumir.

Patrocínio de Viagens Particulares

Aplicado a todos os Membros, Servidores e Empregados

- Pagamento individual de refeições, transporte e hospedagem pode ser aceito por contribuinte privado qualificado em viagens para encontros, palestras ou outros eventos afetos a seus deveres oficiais.
- Limite do número de dias da despesa com a viagem:
 - quatro dias, incluindo o traslado e o tempo de voo, em vôos domésticos,
 - sete dias, excluído o tempo de voo, em viagens internacionais.
- Despesas com viagens recreativas não podem ser aceitas exceto como permite a norma sobre presentes.
- Viagem de integrante da equipe do congressista precisa ser previamente autorizada, por escrito, pelo membro supervisor.

Formulário

- Um formulário expondo a identidade do pagador, a finalidade e o itinerário da viagem e as despesas efetuadas precisa ser encaminhado ao *Clerk of the House* até 30 dias depois do retorno.

ATIVIDADES DE CAMPANHA

Nenhuma atividade de campanha pode ser realizada em qualquer escritório ou local do Congresso.

- Nenhum recurso da Câmara (incluindo equipamentos, arquivos ou material) pode ser usado com objetivo de auxiliar campanhas.
- Não-solicitação de qualquer contribuição política de qualquer gabinete de congressista.
- Não-aceitação de qualquer contribuição referente a ações oficiais, passadas ou futuras.
- Fundos de campanha só podem ser utilizados com objetivos políticos.
- Nenhum uso pessoal ou empréstimo de fundos de campanha são permitidos, nem para propósitos da Casa.
- Nenhuma contribuição da equipe para empregar integrantes da campanha será permitida.
- A equipe poderá realizar trabalho para a campanha fora do horário de expediente na Câmara, desde que o trabalho seja executado fora do gabinete oficial; entretanto, nenhum empregado pode ser coagido a fazê-lo.

ESTAGIÁRIOS, COMPANHEIROS E VOLUNTÁRIOS

- Membro do gabinete ou da Casa pode aceitar, temporariamente, serviços de um estagiário (não pagos) caso este esteja participando de programa voltado primeiramente ao benefício educacional do estagiário.
- Membros ou servidores do gabinete ou da Casa podem aceitar serviços temporários de um conhecido em programa educacional, enquanto a pessoa receber compensação por seu serviço do empregador.
- Membros do gabinete ou da Casa podem aceitar serviços temporários de um voluntário que não participe de programa externo, desde que a participação implique significativo benefício educacional ao voluntário e não supere os deveres dos empregados pagos.
- Membros e servidores devem levar em conta se há qualquer conexão ou filiação da pessoa com organização ou indústria que possua interesses no Congresso.
- Estagiários, conhecidos ou voluntários não podem assumir obrigações que resultem, direta ou indiretamente, em benefícios para organização contratante ou qualquer outro a quem a pessoa é afiliada, além de não poder repassar os conhecimentos adquiridos durante o tempo em que prestar serviços a Casa.

COMUNICAÇÕES A AGÊNCIAS GOVERNAMENTAIS

- Membros devem ter prudência no auxílio a integrantes de agências governamentais: podem proceder a questionamentos; necessitar pronta e correta informação; pedir completos e adequados dados concernentes a leis e regulamentos; marcar reuniões – ou, quando garantido pelo mérito do caso, expressar juízo ou solicitar reconsideração ou alguma decisão.
- Não dar tratamento diferenciado a assessores de congressista, contribuintes ou amigos em matérias afins – tratar a todos e a seus pedidos com a mesma justeza.
- Evitar comunicações extra-oficiais em casos perante agências ou cortes, isto é, contatos com o julgador sobre temas que sejam desconhecidos de todos os interessados no assunto.

“HIGHLIGHTES OF HOUSE ÉTHICS RULE”⁸⁸

Revised 1/2003

ENVOLVIMENTO COM ENTIDADES PRIVADAS

- Evitar misturar recursos privados com os da Casa.

- Membros e empregados não podem contatar uma agência acerca de matéria na qual possuem algum tipo de interesse financeiro.

- Não podem, direta ou indiretamente, ameaçar qualquer agente oficial, nem lhe prometer favores ou benefícios.

Cartas de recomendação para agências federais para cargos civis podem incluir apenas situações baseadas no conhecimento pessoal do solicitante ou do seu caráter (por exemplo, honestidade, integridade) ou do domicílio (por exemplo, mora no distrito ou no estado).

PROIBIÇÃO DE HONORÁRIOS

Aplica-se a todos os Membros, Servidores e Empregados

- Honorário como pagamento por qualquer pronunciamento, participação ou artigo.
- Como forma de honorário, o responsável por evento ou o editor podem doar até 2.000 dólares por evento para caridade qualificada abaixo do que dispõe o §170(c) do *Tax Code*, providenciando que
- O promotor ou o editor façam a doação diretamente à instituição de caridade e
- Nem membro nem empregado, nem parente de um membro ou um empregado recebam qualquer benefício advindo da doação.
- Membros, servidores e empregados mais antigos devem comunicar qualquer doação de honorários no *Financial Disclosure Statements* e identificar doações extras em um relatório confidencial de acompanhamento.
- Todavia, um empregado que recebe abaixo da “equipe mais antiga” (isto é, pago abaixo de 102.168 dólares em 2003) pode aceitar honorário, a menos que o objeto esteja diretamente afeto a seus deveres oficiais. O pagamento pode ser efetuado em razão do *status* do indivíduo para com a Casa ou de o pagante possuir interesses na Casa que o empregado pode afetar.

DECLARAÇÃO FINANCEIRA

Membros, Servidores, Empregados antigos e Principais Assistentes.

- Declarações anuais devidas a 15 de maio de cada ano, cobrindo o ano-calendário.
- Declaração de rendas (ganhos ou não), transações com seguros, alguns presentes, viagens pagas por fonte privada, posições externas, acordos, propriedade certa, espólios. Informações financeiras referentes a cônjuges e crianças dependentes geralmente devem ser também declaradas.

RESTRICÇÕES PÓS-EMPREGO

Aplicadas apenas a Membros, Servidores e “Equipes muito antigas”

Válidas por um ano após deixar a função:

- Um membro não pode se comunicar ou visitar outro membro, servidor ou empregado de qualquer casa do Congresso ou outro escritório do Poder Legislativo, com o intuito de influenciar ações oficiais.
- A equipe muito antiga não pode se comunicar ou visitar o empregador anterior ou o escritório deste com o propósito de influir em ação oficial a favor de qualquer um.
- Um membro, um servidor ou um integrante de equipe muito antiga não pode representar ou prestar consultoria a governos estrangeiros ou partidos políticos estrangeiros,
- Pode representar a si, a um estado ou um governo local, ou ao governo dos Estados Unidos como um servidor ou um empregado de agência ou entidade governamental.
- “*Very Senior Staff*” em 2003 é alguém a quem foi pago, no ano anterior ao fim do trabalho, um salário de \$116.025 ou mais por sessenta dias.

A violação a essas proibições é crime de felonía (traição, deslealdade) prescrito no 18 U.S.C §207. As penalidades incluem multa e/ou prisão.

⁸⁸ Governo dos Estados Unidos. Casa dos Representantes. **Highlights of House Ethics Rules**. Disponível em: <http://www.House.gov/ethics/Highlights2003.htm>. Acesso em: 21.11.2004.

- Um gabinete da Casa não pode aceitar qualquer tipo de serviço de qualquer organização para dar suporte às atividades do gabinete, salvo quando o Membro usa fundos próprios ou do comitê de sua campanha para ressarcir despesas com comida e bebida em evento oficial.
- Um escritório da Casa não pode garantir o pagamento de qualquer reunião ou outro evento com algum grupo privado qualquer.
- Não pode permitir a instituição particular utilizar qualquer símbolo ou emblema ou timbre que indique aprovação oficial, tal como um selo oficial ou os nomes institucionais “*House of Representatives*” ou “*The Congress of The United States*”.
- Lista de correspondência oficial pode ser usada para correspondências franqueadas; listas não-oficiais devem ser adquiridas pelo justo valor de mercado se já não estiverem disponíveis para uso público.
- Membros e sua equipe podem solicitar contribuições para caridade abaixo de 170 dólares, providenciando para que nenhum recurso oficial seja empregado nem qualquer benefício pessoal direto resulte da solicitação.
- Em outros tipos de pedido, é necessária a aprovação prévia por escrito do Comitê.

CONFLITOS DE INTERESSE

- Posições e informações confidenciais não podem ser utilizadas para ganhos pessoais.
- O membro deve se abster de votar sobre matéria discutida na câmara se tiver qualquer tipo de interesse particular no tema.
- Abstenção de votar no plenário não é geralmente requerida quando o congressista possa ser afetado por ela por ser membro de uma classe (como um

acionista de corporação), mas muita precaução é necessária na participação em outros tipos de atos oficiais, como agendar um depoimento ou votar em comissões.

- Sob a lei criminal, membros não podem contratar com uma agência federal a não ser em circunstâncias limitadas (relacionadas principalmente à participação em certos programas federais com subsídio).
- Cônjuges e outros membros familiares possuem substancial discricção em empregos e investimentos. Entretanto,
 - membros e sua equipe não podem fazer favores especiais a familiares,
 - membros não podem empregar familiares em seu gabinete.

O “*Senate Code of Conduct and Related Laws*”, de julho de 2004, é tão detalhado quanto o da “*House of Representatives*”. No entanto, ambos abarcam os mesmos temas, com algumas diferenças quanto a valores e situações específicas. Já que se pretende demonstrar a maneira como o Brasil e o Estados Unidos tratam da questão do Decoro Parlamentar, transcreve-se também parte do Código de Conduta do Senado Norte-Americano (o restante está em nota de rodapé):¹²⁶

¹²⁶ Governo dos Estados Unidos. Senado Federal. **Senate Ethics Rules**. Disponível em: <http://ethics.senate.gov/downloads/pdffiles/manual/pdf>. Acesso em: 18.11.2004.

Regra do Senado 34 e Título I da Lei Governamental de Ética

PRESENTES

O máximo de U\$49,99 por presente, U\$99,99 por ano de cada fonte (levam-se em conta presentes de U\$10,00 ou mais).

Entende-se por presente QUALQUER valor monetário: por exemplo, refeições, entretenimento, viagem, hospedagem, bilhetes em geral.

Presentes para cônjuges não estão sujeitos a limites, A MENOS QUE haja razão para se acreditar que eles são dados devido ao cargo oficial que o membro ou o empregado ocupa.

Algumas exceções: presentes de familiares, de amigos pessoais (somente até U\$250,00 sem aprovação do Comitê de Ética); de hospitalidade, benefícios relacionados a atividades não-associadas a obrigações do Senado, presença em eventos amplamente visitados relacionados a obrigações oficiais e reembolso de viagens oficiais.

❖ O empregado deve obter autorização escrita de membro supervisor antes de fazer viagem reembolsada e fazer o registro com o Secretário do Senado.

❖ O membro e o empregado devem divulgar as despesas reembolsadas ao Secretário do Senado. (Veja Regra 35 para exceções adicionais.)

Exceções disponíveis em casos excepcionais (mas o presente necessita ser divulgado).

Proibições para Lobistas

- ❖ Não podem reembolsar viagem de caráter oficial.
- ❖ Não podem conceder presentes de hospitalidade pessoal (a menos que se qualifiquem como amigos).
- ❖ Não podem contribuir para fundos de defesa.
- ❖ Não podem fazer contribuições de caridade a entidades mantidas ou controladas por um membro (por exemplo, *Family trust*).
- ❖ Não podem fazer contribuições de caridade com base em nomeações feitas pelo membro (exceto em razão de salário).
- ❖ Não podem financiar ou contribuir para reuniões de escritório, retiros ou eventos similares.

Presentes **NÃO** podem ser solicitados (5 USC¹²⁶ 7353).

Presentes para supervisores devem ser aprovados pelo Comitê de Ética (5 USC 7351).

Presentes de governos estrangeiros ou oficiais (5 USC 7342):

- ❖ Souvenires e presentes de cortesia podem ser aceitos se forem de U\$ \$100 ou menos.
- ❖ Presentes maiores de U\$100 devem ser entregues ao Governo dos Estados Unidos.
- ❖ Presentes e despesas de viagem aprovadas com mais de \$100 devem ser relatadas ao Comitê de Ética.

NOTA: NÃO ACEITE NADA DE VALOR EM RETORNO OU DEVIDO A AÇÃO OFICIAL (18 USC 201, UM ESTATUTO CRIMINAL).

Regra do Senado 35 e Estatutos correlatos

REEMBOLSOS DE VIAGEM

Fontes privadas não podem pagar viagens OFICIAIS.

❖ Despesas de viagem custeadas por Privados podem ser aceitas de um patrocinador, se necessário para localização de fatos OFICIALMENTE RELACIONADOS ou serviços prestados por patrocinadores. Se o patrocinador for um governo estrangeiro, consulte o Comitê.

❖ O Empregado deve obter autorização escrita de membro supervisor antes de fazer viagem reembolsada e fazer o registro com o Secretário do Senado.

❖ O membro e o empregado devem divulgar as despesas reembolsadas ao Secretário do Senado.

Prazos para viagens custeadas por privados:

- ❖ 3 dias; excluindo tempo de vôo, para viagem doméstica;
- ❖ 7 dias, excluindo tempo de vôo, para viagem internacional.

Viagens podem exceder além dos limites, desde que custeadas pelos próprios indivíduos.

Concessão de limites disponíveis em circunstâncias “excepcionais”.

Um cônjuge ou um filho pode acompanhar membro, funcionário ou empregado, ou empregado do Senado pode acompanhar membro em viagem e ter as despesas pagas pelo patrocinador do evento de localização de fatos.

Regras do Senado 35 e 38; IRs¹²⁶ 161, 412, 422

PROIBIÇÃO DE HONORÁRIOS

NENHUM honorário pode ser recebido por qualquer membro, funcionário ou empregado.

Um honorário é um pagamento por qualquer discurso, aparição ou artigo (incluindo para uma série de discursos, aparições ou artigos, se as séries estiverem diretamente relacionadas às obrigações do Senado ou se o pagamento for feito devido à posição de um indivíduo no Senado).

[Despesas necessárias de viagem não são honorários.]

Até U\$2,000 por evento podem ser pagos diretamente por um patrocinador para uma instituição de caridade desde que o indivíduo ou a sua família (pais, irmãos, cônjuge, filho ou dependentes) não recebam qualquer benefício da instituição de caridade (170(c)¹²⁶).

Pagamentos em vez de honorários devem ser relatados no Relatório de Divulgação Financeira Pública e doações a instituições de caridade listadas em um relatório confidencial correspondente a ser encaminhado para o Comitê de Ética.

Um pagamento ao invés de honorários feito por lobista cadastrado ou empresa de *lobby* ou agente estrangeiro para uma instituição de caridade (não controlada por membro, funcionário ou empregado) deve ser relatado pelo membro, pelo funcionário ou pelo empregado por meio de designação ao Secretário do Senado no prazo de trinta dias após tal designação ou recomendação. **Regra do Senado 37 e 18 USC 207 (Um estatuto Criminal); IRs 79, 380**

ATIVIDADES DE CAMPANHA

O corpo funcional pode engajar-se em campanha de trabalho voluntário somente no seu tempo livre; campanha de trabalho compensada deve ser aprovada pelo Senador supervisor.

O corpo funcional **NÃO PODE** solicitar, receber, ter a custódia ou distribuir contribuições de campanha federal a menos que ele seja um dos três nomeados de fundo político e então somente para certos comitês de campanha.

Tais nomeados de fundo político devem preencher o Formulário 41.1 e também registrar relatório de divulgação financeira.

O espaço do Senado e os equipamentos não podem ser usados para atividades de campanha.

O corpo funcional não pode contribuir ou fazer contatos para a campanha de seu senador supervisor.

Contribuições não podem ser solicitadas dentro ou para serem entregues nas propriedades do Senado.

Nota: Certos períodos de moratória se aplicam ao uso das instalações/franquia/despesas anteriores às primárias e às eleições propriamente ditas.

Regra do Senado 41.1, 31 USC 1301(a), e 18 USC 601-607

(Estatutos Criminais); IRs 154, 263, 349, 387

FUNDOS PARA ASSUNTOS DO SENADO

Partidos privados não podem pagar despesas **OFICIAIS** de obrigações do Senado.

Fundos do Senado, fundos pessoais de um membro ou sobras da campanha do comitê principal de um membro possuem certas limitações observadas abaixo.

Sobras de campanha do comitê principal e outros fundos não pertencentes ao Senado (ao contrário dos fundos pessoais de um membro) **NÃO** podem ser usados para pagar despesas oficiais de correspondência franqueada, salário de empregados, espaço de escritório ou equipamentos e qualquer informação de serviços tecnológicos associados (excluindo-se dispositivos de comunicações manuais). Para mais informações, ver I.R. 444 (14 de fevereiro de 2002).

Estagiários, colegas e voluntários podem ser utilizados por um gabinete, se eles estiverem lá **primariamente para o benefício de seu aprendizado e não trabalharem em questões de interesse particular de patrocinadores/empregadores**. Relatório público pode ser exigido.

Regra do Senado 38; IRs 44, 428, 444

FRANQUIA/ POSTAGEM EM MASSA

A franquia pode ser usada somente para finalidades oficiais relacionadas a funções legislativas ou representativas que incluam

- ❖ Correspondência relativa à legislação;
- ❖ Auxílio ou resposta a um eleitor;
- ❖ Parabenização por distinções públicas (não pessoais);
- ❖ Não é permitido uso de franquia para benefício de entidade externa. Por exemplo, não se pode postar materiais de entidade externa usando a franquia da Instituição;
- ❖ Uma postagem em massa (acima de 500 itens substancialmente idênticos dentro de uma sessão; não em resposta direta) deve ser:
 - ❖ Preparada com fundos do Senado;
 - ❖ Enviada sob franquia;
 - ❖ Enviada pelo departamento de expedição;
 - ❖ Limitada a duas folhas de papel;
 - ❖ Identificada como paga pelo contribuinte;
 - ❖ Sujeita à elaboração de relatório público trimestralmente;
 - ❖ Sujeita a uma moratória de 60 dias antes das eleições e
 - ❖ Sujeita às limitações de recursos do Senado (Veja regras do Comitê).

Regra do Senado 40; S. Res. 212

PRÁTICAS DE EMPREGO

Por lei, ninguém pode discriminar um empregado do Poder Legislativo com base em raça, cor, religião, sexo, origem nacional, idade ou deficiência em qualquer ação do corpo de funcionários. Além disso, várias leis trabalhistas e de local de trabalho são aplicáveis ao Poder Legislativo. Elas incluem a Lei de Padrões de Trabalho Justo, Lei de Licença Médica e Familiar, Lei da Saúde e Segurança Ocupacional, Lei de Proteção ao Empregado Polígrafo, Lei de Notificação, Retreinamento e Adaptação do Trabalhador, Lei da Reabilitação e leis relacionadas às relações de gestão do trabalho do serviço federal e emprego e reemprego de veteranos.

A Lei de Responsabilidade Legislativa determina reparações e processos para empregados em instâncias de violações dessas leis e cria o serviço de aquiescência para administrar e reforçar os direitos criados sob a Lei de Responsabilidade Legislativa.

Empregados que acreditarem que seus direitos tenham sido violados sob quaisquer destes Estatutos deverão imediatamente contatar o serviço de aquiescência.

Regra do Senado 42; Responsabilidade Legislativa Lei de 1995

INTERVENÇÕES EM OUTROS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS

**VISÃO GERAL DO CÓDIGO DE CONDUTA DO SENADO E LEIS
RELACIONADAS ⁸⁹**

Julho de 2004

**COMITÊ LEGISLATIVO DE ÉTICA DO SENADO NORTE-
AMERICANO**

Congresso Cento e Oitavo

Segunda Sessão

Este panorama apresenta apenas um resumo do Código de Conduta Oficial (Regras do Senado 34-43) preparado pelo grupo de trabalho do Comitê. Para mais

Intervenções apropriadas incluem recomendação imediata de um caso, questionamento do andamento do processo, agendar encontros e entrevistas, expressar julgamentos e solicitar reconsideração de uma decisão baseada em leis e regulamentações correntes.

No entanto, uma decisão de dar assistência a um requerente não pode estar baseada em contribuições ou serviços prestados a campanhas ou outras organizações.

Comunicações **EX-PARTE** podem ser proibidas em alguns processos judiciais ou semijudiciais.

Sem uma concessão, empregados remunerados em um valor acima de 120% do GS-15 (U\$104.927,00 PARA O ANO CIVIL DE 2004)

(U\$102.168,00 PARA O ANO CIVIL DE 2003)

Não podem fazer parte de contato com órgão relativo a questões não-legislativas que afetem qualquer entidade/pessoa na qual o empregado tenha interesse financeiro significativo.

(Regra 37.10)

Regra do Senado 43; IR 237; Relatório do Comitê 102-223; 5 USC 3303

INTERVENÇÕES EM OUTROS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS

A não ser no desempenho das obrigações do Senado,

Membros, funcionários, empregados não podem solicitar ou receber remuneração por representar outra pessoa ou entidade perante um órgão governamental em questão na qual o Governo dos Estados Unidos tenha interesse. (18 USC 203)

Funcionários e empregados não podem representar outra pessoa ou entidade perante qualquer órgão em questão em que o Governo dos Estados Unidos tenha um interesse ou acionar reivindicação contra os Estados Unidos com ou sem remuneração. (18 USC 205)

NOTA: ESTES SÃO ESTATUTOS CRIMINAIS!

PATAMARES FINANCEIROS PARA O ANO CIVIL DE 2004

120% do GS-15 = U\$104.927,00

15% do Salário do Membro = U\$23.715,00

75% do Salário do Membro = U\$118.575,00

Nível V da Tabela Executiva = U\$128.200,00

PATAMARES FINANCEIROS PARA O ANO CIVIL DE 2003

120% do GS-15 = U\$102,168

15% do Salário do Membro = U\$23.205,00

75% do Salário do Membro = U\$116.025,00

Nível V da Tabela Executiva = U\$125.370,00

¹²⁶ Governo dos Estados Unidos. Senado Federal. **Senate Ethics Rules**. Disponível em: <http://ethics.senate.gov/downloads/pdffiles/manual/pdf>. Acesso em: 18.11.2004.

informações ou recomendações sobre situações ou fatos específicos, por favor consulte o Manual de Ética do Senado ou contate um conselheiro do Comitê pelo telefone +1(202) 224-2981.

COMITÊ LEGISLATIVO DE ÉTICA

Senado Norte-americano

GEORGE V. VOINOVICH, Ohio, Presidente

HARRY REID, Nevada, Vice-Presidente

PAT ROBERTS, Kansas	DANIEL AKAKA, Hawaii
CRAIG THOMAS, Wyoming	BLANCHE LINCOLN, Arkansas

Robert L. Walker, Chefe do Conselho e Diretor de Pessoal

Annette Gillis, Auxiliar-Chefe

ÍNDICE

DIVULGAÇÃO FINANCEIRA

MEMBROS, FUNCIONÁRIOS, NOMEADOS POLITICOS E EMPREGADOS
PAGOS A UMA TAXA DE 120% DO GS-15 (U\$104,927 PARA O ANO CIVIL
DE 2004)

(U\$102,168 PARA O ANO CIVIL DE 2003)

Relatórios de Divulgação Financeira Pública Anual cobrindo o ano civil anterior
têm prazo até 15 de maio de cada ano.

Relatórios sobre Novos Empregados vencem 30 dias após o preenchimento do
cargo.

Relatórios de Término de Contrato vencem 30 dias após a saída do cargo
(incluindo nomeação de fundo político).

Inclui pagamentos em vez de salário, bens e renda (obtida e não obtida), transações, endividamentos, presentes, reembolsos de viagens, cargos externos e acordos.

Informações sobre cônjuge e filhos dependentes geralmente devem ser divulgadas.

U\$200,00 (duzentos dólares americanos) por atraso da taxa de registro: penalidades criminais e cíveis por ter conhecimento e falta deliberada para a divulgação.

Regras do Senado 36 e 34

RESTRICÇÕES A TRABALHOS EXTERNOS

TODOS OS MEMBROS DO SENADO, FUNCIONÁRIOS E EMPREGADOS

Atividades externas não podem ser conflitantes com as obrigações oficiais de um indivíduo.

Todo emprego externo deve ser aprovado pelo Senador Supervisor.

MEMBROS, FUNCIONÁRIOS E EMPREGADOS REMUNERADOS EM
VALORES ACIMA DE U\$25.000,00 E EMPREGADOS POR MAIS DE 90
DIAS.

Não podem afiliar-se a organizações comerciais externas com o propósito de prestar serviços profissionais a outros.

O nome não pode ser usado por uma entidade prestadora de serviços profissionais.

Geralmente, nenhum indivíduo pode prestar serviço como funcionário ou membro do conselho administrativo de organização comercial controlada ou regulada publicamente.

Serviço não remunerado em conselho administrativo de instituição de caridade pode ser permitido com limitações.

Regras do Senado 37 e 36; IRs 227, 286, 308, 312, 342, 431

RESTRICÇÕES AO EMPREGO EXTERNO

RESTRICÇÕES A MEMBROS, FUNCIONÁRIOS E EMPREGADOS A UMA TAXA DE 120% DO GS-15 OU MAIS (U\$104.927,00 PARA O ANO CIVIL DE 2004)

(U\$102.168,00 PARA O ANO CIVIL DE 2003)

Renda de ganhos externos é limitada a 15% do salário do membro.

(U\$23.715,00 PARA O ANO CIVIL DE 2004; U\$23.205,00 PARA O ANO CIVIL DE 2003)

Não pode ser remunerado por serviços que envolvam relação fiduciária (por exemplo: consultoria).

Não pode ser afiliado a organização que preste serviços a outros.

Não pode prestar nenhum serviço remunerado como funcionário ou membro do conselho administrativo de QUALQUER organização.

Nenhuma aceitação de posição de ensino remunerada sem prévia aprovação escrita do Comitê de Ética.

Regras do Senado 36 e 37

CONFLITO DE INTERESSES

Não é permitido receber remuneração de nenhuma fonte devido à influência inapropriada manifestada pela posição de membro, funcionário ou empregado do Senado.

Não é permitido uso da posição oficial para apresentar ou aprovar legislação em que um propósito principal seja favorecer membro, funcionário, empregado ou interesses financeiros imediatos de outro membro da família ou de um grupo ao qual tal indivíduo pertença.

Um empregado de comitê cuja remuneração monetária seja maior que U\$25.000,00 por mais de 90 dias deverá vender quaisquer propriedades substanciais diretamente

afetadas pelas ações do Comitê, a não ser que aprovado por escrito pelo supervisor do Comitê de Ética.

Sem concessão, empregados remunerados acima de uma taxa de 120% do GS-15 (U\$104.927,00 PARA O ANO CIVIL DE 2004)

(U\$102.168,00 PARA O ANO CIVIL DE 2003)

Não podem manter contato com um órgão sobre questões não legislativas que afetem qualquer entidade/pessoa não-governamental na qual o empregado tenha interesse financeiro significativo.

Todos os Normativos, seja para o Executivo, seja para o Legislativo, se apóiam no princípio de que o Serviço Público é como uma espécie de procuração que a sociedade norte-americana dá ao agente público, baseada, principalmente, na confiança. Assim, qualquer servidor é responsável por suas atitudes perante os cidadãos, que depositaram naquele um voto de confiança, ao lhe conceder a função de representá-los. Assim, obrigam-se a obedecer aos princípios basilares atinentes a seu cargo - lealdade à Constituição, às leis e aos princípios éticos em detrimento do ganho particular, abstenção de interesses financeiros que vão de encontro aos interesses comuns; proibição da utilização das informações confidenciais para objetivos pessoais e da aceitação de presentes ofertados por todos que dependam dos atos do parlamentar; atuação imparcial e obrigação de denunciar desperdício, fraude ou corrupção; proibição de mentir, omitir ou distorcer a verdade.¹²⁷

2.3 Mecanismos de punição para a falta de Decoro Parlamentar

“Toda a política se há de inspirar na moral.

Toda a política há de emanar da Moral.”

Rui Barbosa

¹²⁷ TEIXEIRA, Maria Tereza Lopes. **Encontros entre meios e fins**. A Experiência da Comissão de Ética Pública. Brasília: Escola de Administração Fazendária (ESAF), dez. de 2002. p. 130 – 131.

2.3.1 Brasil

Assim como há prescrições para o comportamento adequado dos parlamentares, também existe o estabelecimento de punições para aqueles que faltarem com o decoro parlamentar, isto é, não atenderem ao que, no Brasil, se considera decoro parlamentar.

Contudo, filósofos, juristas e outros profissionais envolvidos ou interessados na matéria discordam tanto da eficácia de se definirem deveres, os quais, segundo eles, se consubstanciam essencialmente na consciência individual, quanto se aplicarem sanções ao descumprimento daqueles. Para Miguel Reale, “[...] a moral é incompatível com qualquer idéia ou plano de natureza coercitiva, quer de ordem física, quer de ordem psíquica”.¹²⁸

Nesse sentido, deduz-se que a desobediência a qualquer código de ética ou moral não implicaria aplicação de penas, a não ser que os deveres morais sejam vistos do ponto de vista jurídico; aí, sim, caberiam as punições aos que desrespeitassem tais obrigações éticas. Legisladores, ao assumirem o cargo, lá estão para representar os interesses do cidadão; logo, toda postura indecorosa, imoral, não se coaduna com o decoro parlamentar, o que a torna passível de ser condenada pela sociedade.

Assim, o mesmo voto que elege deveria ter competência para cassar o mandato. A casa a que está vinculado o parlamentar precisa, por isso, do dever-poder de decretar a perda do mandato, isto é, declarar a ruptura da relação jurídica parlamentar-eleitor

¹²⁸ REALE, Miguel. Apud: FARAH, Elias. **Cidadania**. Direitos Humanos, Administração Pública, Política, Moralidade Pública e Privada, Urbanização, Violência Urbana, Trabalho, Justiça, Proteção Legal do Cidadão. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 124.

ou parlamentar-Estado. Estamos carentes de vontade e coragem cívicas para fazer cumprir alguns princípios mínimos que resguarдем a probidade na Administração Pública.¹²⁹

Com essa disposição, promulgou-se a Lei nº 8429/1992, tencionando enumerar as penalidades a serem aplicadas quando da comprovação de enriquecimento ilícito tanto para os servidores do Legislativo, ali inclusos os congressistas, quanto os do Executivo. Observa-se que a Lei não vem sendo cumprida à risca, frustrando ideais dos homens probos participantes do cenário político e dos cidadãos.¹³⁰

Independentemente das divergências ou da aprovação a respeito de se construírem códigos de Ética e Decoro Parlamentar, tanto as Casas do Congresso Nacional – Câmara e Senado – quanto várias Casas Legislativas – Assembléias Legislativas, Câmara de Vereadores e Câmara Distrital, produziram a instituíram códigos de Ética e Decoro Parlamentar, nos quais explicitam sanções aos legisladores que infringirem as normas de comportamento.

O Senado Federal, em seu Código de Ética, propugna as seguintes medidas disciplinares:¹³¹ “[...] art. 7º: a) advertência (ato de competência dos Presidentes do Senado, do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou de Comissão, segundo o art. 8º); censura (a censura será verbal ou escrita, segundo o art. 9º); c) perda temporária do exercício do mandato¹⁶⁶; d) perda do mandato”.¹⁶⁷⁻¹¹⁷

A perda temporária do exercício do mandato é definida no art. 10 nestes termos: “Considera-se incurso na sanção de perda temporária do exercício do mandato,

¹²⁹ FARAH, Elias. **Cidadania**. Direitos Humanos, Administração Pública, Política, Moralidade Pública e Privada, Urbanização, Violência Urbana, Trabalhismo, Justiça, Proteção Legal do Cidadão. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 125.

¹³⁰ *Ibidem*. p. 125.

quando não for aplicável penalidade mais grave, o Senador que: I – reincidir nas hipóteses do artigo antecedente; II – praticar transgressão grave ou reiterada aos preceitos do Regimento Interno ou deste Código, [...]”.¹³²

Já a perda do mandato ocorrerá conforme prescreve o art. 11:

Serão punidas com a perda do mandato: “I – infração de qualquer das proibições constitucionais referidas no art. 3º (Constituição Federal, art. 55); II – a prática de qualquer dos atos contrários à ética e ao decoro parlamentar capitulados nos arts. 4º e 5º (Constituição Federal, art. 55); III – a infração do disposto nos incisos III, IV, V e VI do art. 55 da Constituição.”¹³³

O Documento acrescenta que, durante o processo de investigação, ininterrompível com a renúncia do senador, momento de se colherem provas de qualquer natureza, o parlamentar pode contratar advogado para defendê-lo, conforme o art. 16:

É facultado ao Senador, em qualquer caso, constituir advogado para sua defesa, a este assegurado atuar em todas as fases do processo, que deverá zelar pelo cumprimento da legislação, do procedimento da Constituição e da ética parlamentar e, sobretudo, pela ampla defesa daquele que se encontra sob investigação administrativa.¹³⁴

No mesmo sentido caminhou a Câmara dos Deputados – em 2002 foi instituído o “Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados”. O Capítulo V do Documento versa sobre as penalidades aplicáveis e o processo disciplinar, como se vê abaixo:

¹³¹ BITTAR, Eduardo C.B. **Curso de Ética Jurídica: Ética Geral e Profissional**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 502.

¹³² PODER LEGISLATIVO. Senado Federal. Código de Ética do Senado. Apud: BITTAR, Eduardo C.B. **Curso de Ética Jurídica: Ética Geral e Profissional**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 502.

¹³³ Ibidem. p. 502.

¹³⁴ PODER LEGISLATIVO. Senado Federal. Código de Ética do Senado. Apud: BITTAR, Eduardo C.B. **Curso de Ética Jurídica: Ética Geral e Profissional**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 502.

CAPÍTULO V¹³⁵**DAS PENALIDADES APLICÁVEIS****E DO PROCESSO DISCIPLINAR**

Art. 10. São as seguintes as penalidades aplicáveis por conduta atentatória ou incompatível com o decoro parlamentar:

I – censura, verbal ou escrita;

II – suspensão de prerrogativas regimentais;

III – suspensão temporária do exercício do mandato;

IV – perda do mandato.

Parágrafo único. Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade de infração cometida, os danos que dela provirem para a Câmara dos Deputados, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do infrator.

Art. 11. A censura verbal será aplicada, pelo Presidente da Câmara, em sessão, ou de comissão, durante suas reuniões, ao deputado que incidir nas condutas descritas nos incisos I e II do art. 5º.

Parágrafo único. Contra a aplicação da penalidade prevista neste artigo poderá o deputado recorrer ao respectivo Plenário.

Art. 12. A censura escrita será aplicada pela Mesa, por provocação do ofendido, nos casos de incidências na conduta do inciso III do art. 5º, ou, por solicitação do Presidente da Câmara ou de comissão, nos casos de reincidência nas condutas referidas no art. 11.

Art. 13. A suspensão de prerrogativas regimentais será aplicada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, por proposta do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar,

¹³⁵ Ibidem. p. 16 – 19.

ao deputado que incidir nas vedações dos incisos VI a VIII de art. 5º, observado o seguinte:

I – qualquer cidadão é parte legítima para representar junto à Mesa da Câmara dos Deputados, especificando os fatos e respectivas provas

[...]

V – São passíveis de suspensão as seguintes prerrogativas:

- a) usar a palavra, em sessão, no horário destinado ao Pequeno ou Grande Expediente;
- b) encaminhar discurso para publicação no Diário da Câmara dos Deputados;
- c) candidatar-se a, ou permanecer excedendo, cargo de membro da Mesa ou de presidente ou vice-presidente de comissão;
- d) ser designado relator de proposição em comissão ou Plenário;

VI – a penalidade aplicada poderá incidir sobre todas as prerrogativas referidas no inciso V, ou apenas sobre algumas, a juízo do Conselho, que deverá fixar seu alcance tendo em conta a atuação parlamentar pregressa do acusado, os motivos e as conseqüências da infração cometida;

VII - em qualquer caso, a suspensão não poderá estender-se por mais de seis meses.

Art. 14. A aplicação das penalidades de suspensão temporária do exercício do mandato, de no máximo 30 dias, e de perda do mandato são de competência do Plenário da Câmara dos Deputados, que deliberará em escrutínio secreto e por maioria absoluta de seus membros, por provocação da Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, após processo disciplinar instaurado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, na forma deste artigo.

§ 1º. Será punível com a suspensão temporária do exercício do mandato o deputado que incidir nas condutas descritos nos incisos IV, V e IX do art. 5º e com a perda do mandato o deputado que incidir nas condutas descritas no art. 4º.

§ 2º. Poderá ser apresentada, à Mesa, representação popular contra deputado por procedimento punível na forma deste artigo.

[...]

Art. 15. É facultado ao Deputado, em qualquer caso, constituir advogado para sua defesa, ou fazê-la pessoalmente, em todas as fases do processo, inclusive no Plenário da Câmara dos Deputados.

[...].

Ambas as Casas, Senado e Câmara, adotaram procedimentos para punir o legislador que ferir a Ética e o Decoro Parlamentar. Embora muitos entendam que tal medida é inócua, uma vez que a questão se refere ao foro íntimo de cada indivíduo, os Códigos constituíram resposta aos anseios da sociedade brasileira, que assistia, constrangida e impotente, aos mandos e desmandos de seus representantes no Legislativo. O cenário político não é um paraíso, pois nele se confrontam interesses partidários que, constantemente, ferem normas legais e morais. Os políticos continuam iguais. O povo é que mudou. Os legisladores afrontariam a vontade popular, se não oferecessem certas regras para o jogo político de modo a criar um espaço público em conformidade com princípios éticos.

Tal demanda social não se revelou apenas em nível federal. As representações do Legislativo em estados e municípios igualmente se sentiram impelidas, a partir da opinião dos cidadãos, a criar os próprios códigos de Ética e Decoro Parlamentar. Ilustra-se esta exposição, apresentando as sanções propostas pelo Regimento Interno e Código de Ética e Decoro Parlamentar da Assembléia Legislativa do estado do Maranhão, consoante os seguintes dispositivos:

TÍTULO IV

Das Sanções

Art. 16. Aplicar-se-ão as seguintes sanções, nos casos de infringência às disposições do Código de Ética e Decoro Parlamentar:

I – censura, verbal ou escrita;

II – suspensão temporária do exercício do mandato, por até trinta dias;

Ou

III – perda do mandato.

Parágrafo único. As sanções serão aplicadas segundo a gravidade da infração cometida, observado o que determina a Constituição Estadual, o Regimento Interno da Casa e os dispositivos deste Código.¹³⁶

De modo geral, os códigos estaduais acompanham as normas inseridas nos Códigos de Ética e Decoro Parlamentar do Senado e da Câmara dos Deputados. Isso comprova que os problemas de falta de ética e decoro se revelam em todos os níveis – federal, estadual e municipal. Daí a necessidade e a premência de se enunciarem princípios norteadores da conduta dos legisladores brasileiros.

O Legislativo vem sendo desgastado aos olhos do cidadão pela falta de credibilidade dos parlamentares, pelos atos de corrupção; pela impunidade institucionalizada; pelos constantes escândalos divulgados pela mídia que se tornam de conhecimento público. Para a sociedade, hoje, todo parlamentar é considerado, em princípio, corrupto e inapto para exercer o cargo, até prova em contrário.¹³⁷ Tal prova pode residir no estrito cumprimento do

¹³⁶ PODER LEGISLATIVO. Câmara Legislativa do Maranhão. **Código de Ética e Conduta do Estado do Maranhão**. 1 ed. p. 110 – 111.

¹³⁷ BORGES, Alice Gonzalez. O Controle Jurisdicional da Administração Pública. **Boletim de Direito Administrativo**. São Paulo: NDJ Ltda., ano X, n. 5, maio de 1994. p. 248.

disposto nos Códigos de Ética e Decoro Parlamentar, sem recorrer a atitudes corporativistas, paternalistas ou partidárias.

2.3.2 Estados Unidos

Um dos principais aspectos que distingue o tratamento dado à Ética e ao Decoro Parlamentar no Brasil e nos Estados Unidos consiste na fiscalização. No Brasil, esta é realizada *a posteriori, pro forma*, enquanto na América do Norte a fiscalização é imediata e também preventiva.¹³⁸

A ausência de Decoro Parlamentar dos congressistas estadunidenses vem preocupando os cidadãos, o que se reflete na queda do número de eleitores que votam – lá o exercício do voto é facultativo. A ausência de postura ética tem sido observada, sobretudo, no comportamento dos legisladores, comprovada pela sucessão de escândalos veiculados amplamente na mídia. Alguns norte-americanos, inclusive, externaram sua intenção de não mais comparecer às umas como protesto contra a atitude indecorosa de alguns políticos do Congresso Americano.¹³⁹

Na América do Norte, cabe ao *General Accounting Office* (GAO) investigar as ações do Poder Legislativo. O principal órgão responsável pela denúncia judicial em ações criminais e civis concernentes à má-conduta e à corrupção é o *Department of Justice*.¹⁴⁰ Este Departamento cuida das violações às leis penais federais, inclusas as leis anticorrupção, bem

¹³⁸ CHALITA, Gabriel. **Ética dos Governantes e dos Governados**. 5ª ed. [s.l.]: Max Limonad, [s.d.]. p. 57.

¹³⁹ AGUIAR, Nelson. O Decoro Parlamentar em nível municipal. ano 2. nº 7. **Jurídica Administração Municipal**. [s.l.]: [s.e.], [s.d.]. p. 31.

¹⁴⁰ SOARES, Mauro Sérgio Bogéa. **Experiência Internacional**. Modelos de Gestão da Ética em 30 países. [s.l.]: [s.e.]. p. 136.

como trata dos processos penais e civis cabíveis. As sanções podem variar desde a repreensão até a perda do mandato.¹⁴¹

Com relação às punições, a Lei de 1978, alterada, confere amplos poderes ao Procurador-Geral de República, o qual pode representar contra um membro da Casa dos Representantes dos Estados Unidos, caso este deixe de apresentar a declaração exigida por lei ou, então, fraude, de algum modo, o documento. Se constatada qualquer dessas situações, a punição pode chegar ao pagamento de multa de até 11 mil dólares. Ademais, o “*Ethics in Government Act*” prevê outra sanção – o “*False Statements Accountability Act*”, de 1996, o qual prescreve prisão que pode chegar a cinco anos para os que forneçam dados fraudulentos ou falsifiquem declaração demandada pelo “*Ethics in Government Act*”.¹⁴²

Quanto à Casa dos Representantes, foi efetivado, em 1991, o “*Committee on Standards of Official Conduct*”. Dentre as normas de instalação do Comitê se encontram as que seguem: o número de membros do Comitê passou de 12 para 14, os quais só podem participar de três em cada cinco comissões; as funções de investigação e adjudicação são divididas entre os integrantes, de modo que cada um só exercerá uma das duas funções; cada caso cuja investigação tenha sido votada pelo Comitê deverá ser informado à Casa, independentemente de como a investigação concluirá acerca da matéria sob exame.

O Comitê possui um estatuto de limitações quanto ao controle de possíveis violações às normas da Casa dos Representantes – tal procedimento poderá ser alterado a critério da Casa, a depender do caso específico. Ademais, o congressista que for acusado de falta de decoro poderá constituir advogado para acompanhá-lo no plenário da *House* durante a

¹⁴¹ Ibidem. Mauro Soares. p. 138.

¹⁴² PODER LEGISLATIVO. Câmara dos Deputados. RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **A questão da transparência fiscal nos códigos de conduta parlamentar**: estudo comparado da África do Sul, Estados

análise das recomendações efetuadas pelo “*Standards Committee*”. O advogado, contudo, não está autorizado a falar.

A seguir, apresentam-se quais tipos de punição podem ser aplicados a deputados que firmam as normas qualificadas como antiéticas pela Câmara Legislativa norte-americana (a tradução completa do Documento se encontra anexa):

De acordo com as regras americanas, os parlamentares infringentes ao Decoro Parlamentar podem sofrer penalidades que vão desde a censura e a multa até a expulsão. A Constituição autoriza a Câmara a punir seus membros por conta de conduta inadequada a fim de resguardar a reputação, a dignidade e a integridade da Casa.

A “expulsão”, a mais grave pena, pode ser empregada, com votação de dois terços dos membros presentes, para retirar o deputado da Instituição após ter este prestado o juramento de posse. Ela se dá em razão de o eleito não se qualificar para o cargo (como idade, cidadania, dentre outras razões) ou ter sido eleito de forma indevida. A aplicação dessa penalidade independe do consentimento da outra Casa legislativa, de julgamento ou condenação. A tradição da Câmara norte-americana, contudo, é não recomendar a expulsão, porquanto, em sua história, só expulsou quatro membros. Os representantes entendem que apenas devem recorrer a tal pena quando houver “violações mais sérias” – tais qual deslealdade para com a União ou cometimento de crime relativo a abuso de poder ou autoridade.

Já a “Censura”, ainda que não esteja contemplada na Carta Magna estadunidense, é espécie de penalidade mais utilizada pelo parlamento dos Estados Unidos.

Repreensão, censura e advertência constituem mecanismos tradicionais de punição de que as Casa Legislativas se valem para disciplinar seus membros e realizar seus processos com dignidade. A “Censura”, formalizada pela maioria dos parlamentares presentes durante o exame da conduta de um deles, demanda que o penalizado compareça ao plenário da Câmara para ser admoestado verbalmente e ouvir a reprimenda pelo presidente da Casa. Não existem, na Constituição, motivos a admitir a censura, mas o Documento legal atribui ao Congresso a competência para punir um de seus representantes por “conduta indecorosa”. Os deputados, então, decidiram considerar a propriedade de aplicação da censura sempre que houvesse quebra de privilégios da Casa, isto é, que afetassem as prerrogativas da Instituição como um todo (segurança, reputação, integridade dos processos, dentre outras). Já houve, durante o funcionamento da Câmara, 22 censuras, a maioria delas ocorrida no século XIX e relativa a questões de Decoro. Na atualidade, a censura se aplica a problemas de improbidade financeira, ofensa, linguajar não-condizente com o Plenário, agressão física a colega, suborno e venda de nomeações para a Academia Militar, dentre outros motivos.

A “Repreensão” se configura como outra punição prescrita a parlamentares; é considerada menos grave que a censura e criada recentemente. O vocábulo foi empregue em 1976 para advertir um membro por haver revelado interesses particulares em assuntos oficiais e favorecer interesses financeiros pessoais. A pena se restringe a admoestação verbal feito pelo presidente da Casa e decorre ou da adoção de relatório do Comitê de Regras de Conduta ou de um voto da Casa. No relatório, o Comitê pode recomendar ações complementares, como, por exemplo, restituição de valores, multa ou perda de privilégios.

Além dessas, há ainda a “Multa”, cobrada pela Câmara a um membro em razão de matéria disciplinar. Apesar de legal, a Casa pouco recorre a essa forma de punição: uma em 1969 – por ofensa e uso inadequado de apropriações do comitê oficial; outra em

1976, por enriquecimento ilícito; mais uma em 1997 – por suborno. Igualmente a “Suspensão” figura no elenco de penalidades aplicáveis à falta de Decoro Parlamentar; apesar disso, vem sendo questionada sua validade. Ela consiste na proibição temporária que um parlamentar receba de votar ou trabalhar em questões legislativas ou inerentes a seu cargo. Diante dessas críticas, porém, a Câmara tem adotado a postura de deixar a cargo da consciência do deputado a decisão de se abster de votar ou executar tarefas atinentes a sua função. Os que defendem a abolição dessa pena argumentam que, ao ser impedido de votar, o membro está prejudicando o distrito que representa, porque não defenderá os interesses dos que o elegeram.

No Senado, o tema foi abordado em 1989, com o “*The Ethics Reform Act*”, consolidado por forças-tarefa tanto dos republicanos quanto dos democratas. Este Ato estipulou que condutas seriam ou não compatíveis com a função de Senador. Após esse ano, houve algumas resoluções (S. Res. 40, de 2 de fevereiro de 1989, e S. 326, de 12 de julho de 1989), expandindo benefícios aos senadores, notadamente sobre rendas decorrentes de honorários recebidos por seminários, congressos, participações em eventos, dentre outros. Todos esse atos indicam o que os senadores podem ou não realizar durante seu mandato e, também, as penas a que estão sujeitos caso ajam em desacordo com a Ética e o Decoro que deles se exige em razão do cargo. Contudo, há poucas referências (ou quase nenhuma) a parlamentares que tenham recebido algum tipo de punição por faltar com o Decoro, comportando-se em desacordo com as prescrições legais, seja dentro ou fora da Casa Legislativa. Nesse sentido, constata-se haver, igualmente nos EUA certo corporativismo de

parte de membros do Congresso, dado que o número de penalizados representa índice desprezível na história dos órgãos do Poder Legislativo.¹⁴³

Infere-se que os Comitês de Ética e os Atos de Reforma Ética abordam com rigidez a questão da conduta exemplar dos integrantes das duas Casas Parlamentares norte-americanas. O exemplo apresentado, no que tange à multa e à prisão do político que fraudar ou prestar informações falsas nos documentos exigidos dele por lei, revela a disposição do Sistema estadunidense de punir exemplarmente os infratores às normas de conduta ética e moral.

Além disso, percebe-se que as normas norte-americanas descrevem com mais objetividade as atitudes consideradas indecorosas do que as brasileiras, nas quais as noções de falta de decoro permitem o uso da subjetividade na análise e na compreensão destas. A legislação dos EUA quanto à temática delinea com clareza que tipos de conduta não condizem com o cargo de representante do Legislativo, chegando até a precisar valores que podem ser recebidos por parlamentares a título de agrado, participação em seminários, cursos e congressos, dentre outras atividades. Redigidas assim, as regras facilitam aos Conselhos de Ética identificar quais comportamentos feriram a Ética ou o Decoro e quais não o fizeram.

Já nos normativos do Brasil, não só os deveres, mas também os atos constituintes da falta de Decoro, são identificados por termos de natureza subjetiva, como “boa-fé”, “zelo”, “probidade”, “prestígio”. Com o emprego desses vocábulos, os textos autorizam o receptor a agir de acordo com sua percepção do que é “zelo”, “boa-fé”, “probidade”. Dessa forma,

¹⁴³ AMER, Mildred L.. *Ethics in Government: Reform of Laws and Regulations*. CRS Issue Brief. Washington: [s.e.], Updated September 26, 1990. passim.

possíveis posturas indecorosas atribuídas a senadores ou deputados podem ser por eles contestadas e questionadas, com base na noção individual de zelo, probidade, decoro ou boa-fé. Tal ambigüidade criada com a escolha do léxico a ser utilizado na redação dos códigos brasileiros dificulta o consenso acerca de se declararem certos comportamentos de parlamentares ofensivos ao Decoro ou à Ética (ou não).

2.4 Imunidade Parlamentar no Brasil

Embora tanto o Brasil como os Estados Unidos tenham criado meios de controlar e harmonizar o comportamento de seus representantes do legislativo, ainda figura, em ambos, o instituto da Imunidade Parlamentar, o qual, a princípio, parece ser incompatível com o Decoro Parlamentar exigido dos políticos. Esse assunto, aqui introduzido, procura, por meio da descrição do instituto da Imunidade Parlamentar, deduzir se existe ou não incompatibilidade entre os dois conceitos e em que níveis isso ocorre.

2.4.1 Histórico

A Imunidade Parlamentar remete a Roma e a Atenas. Nesta Cidade, os cidadãos discutiam e criavam leis em uma espécie de assembleia, denominada *Ecclesia*. Aquele que pedisse o uso da palavra recebia uma coroa de mirto a ser colocada na cabeça enquanto estivesse se pronunciando. Esse símbolo lhe conferia o direito de opinar e votar do modo que melhor entendesse ou julgasse, já que sua pessoa se tornava inviolável.¹⁴⁴ Segundo

¹⁴⁴ KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 92 – 93.

Fustel de Coulanges, para os “[...] atenienses a tribuna era um lugar sagrado, e o orador que a ela subia só o fazia com uma coroa na cabeça”.¹⁴⁵

Em Roma, havia desigualdades socioeconômicas entre a plebe, classe baixa, e os patrícios. Em razão disso, a plebe revoltou-se, dirigindo-se ao Monte Sagrado e lá permanecendo, em “greve”. Os tribunos, então, representados por Menênio Agripa, estabeleceram um acordo com os grevistas, segundo o qual seria criado o “tribuno da plebe” – local em que magistrados plebeus (tribunos) poderiam representar a classe no Senado romano. Os tribunos, em cerimônia religiosa, eram considerados “sacrossantos” – logo, intocáveis porque estavam devotados aos deuses.¹⁴⁶ Conforme Coulanges, “[...] não era a dignidade do tribuno que era declarada como honorável e santa; era a pessoa, era o próprio corpo do tribuno que era posto numa tal relação com os deuses que esse corpo não era mais uma coisa profana, mas sim um objeto sagrado”.¹⁴⁷ Com tal dignidade, qualquer romano que ofendesse um tribuno atraía para si a ira dos deuses. Esse fato ocorreu em 494 d.C.; anos depois, a inviolabilidade do tribuno foi garantida por lei, a qual dispunha que um cidadão, caso ferisse, violentasse, ofendesse, matasse, prendesse ou punisse um tribuno, teria seus bens confiscados e poderia, inclusive, ser morto.¹⁴⁸

Muitos autores, contudo, consideram que a imunidade parlamentar, como conhecida hoje, surgiu na Inglaterra, por meio do “*Bill of Rights*” (Declarações de Direitos), de 1689 (duplo princípio da liberdade: da palavra e da imunidade à prisão arbitrária). O Documento previa “[...] que a liberdade de palavra e debates ou procedimentos, no Parlamento, não deve ser coartada por processos de acusação política ou investigação criminal

¹⁴⁵ COULANGES, Fustel de. A cidade antiga. P. 141. Apud: KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 92.

¹⁴⁶ Op. Cit. Kuranaka. p. 93.

¹⁴⁷ Op. Cit. COULANGES. p. 93.

¹⁴⁸ Op. Cit. KURANAKA. p. 94.

– *ought not to be impeached or questioned* – em nenhum tribunal ou local fora do Parlamento”.¹⁴⁹ O “*Bill of Rights*” resultou de diversos fatos ocorridos no País, a partir de 1376, com membros da Câmara dos Comuns.

Desde a “Declaração dos Direitos” inglesa, outros Estados aderiram ao instituto das “Imunidades Parlamentares”, sendo inclusive contemplado em textos constitucionais; o que variava era a abrangência das imunidades, a depender do grau de consolidação da Democracia da nação. Até mesmo algumas “democracias marxistas” incluíram imunidades parlamentares em sua Constituição, mesmo que, em diversas delas, isso ocorresse simbolicamente.¹⁵⁰

Com respeito à América do Sul, citam-se os casos de Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile e Bolívia. No primeiro, a Constituição Federal de 1994, no art. 68, tornou inviolável discurso ou opinião emitida durante o exercício do mandato. Não contemplou a idéia de licença prévia do Parlamento em caso de processo contra parlamentar (art. 70) e admitiu prisão em situações de flagrante de crime que pudesse resultar em “pena de morte, infamante ou aflitiva” (art. 69).¹⁵¹ No Uruguai, a Constituição de 1966, emendada em 1967, preconizava que senadores e representantes nunca poderiam ser responsabilizados por votos ou pontos de vista divulgados no exercício da função (art. 112) nem ser presos, exceto em situação de flagrante delito (art. 113). O art. 114 proibiu-os de ser acusados por quaisquer crimes, senão os apontados no art. 93. Todas as disposições duravam apenas enquanto estivessem empossados como representantes do povo ou senadores.¹⁵²

¹⁴⁹ MAITLAND, F. N. *The Constitutional History of England*. p. 241. Apud: KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 94.

¹⁵⁰ *Ibidem*. p. 98 – 99.

¹⁵¹ KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 100.

¹⁵² KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 101.

A Constituição do Paraguai, de 1967, emendada em 1977, normatizou que, do dia em que fossem eleitos até o fim do mandato, membros do Congresso não poderiam ser acusados, interrogados ou presos em função do que diziam ou escreviam, tampouco ser detidos ou presos, exceto em flagrante delito, quando ficariam em sua casa sob custódia, enquanto o fato era comunicado à Casa à qual pertencessem. Contudo, poderiam ser processados pela Justiça ordinária, momento em que o juiz comunicava a decisão à Câmara, a qual detinha o poder para suspender o mandato do acusado e colocá-lo à disposição do Judiciário a fim de ser julgado por seus atos.¹⁵³

A Bolívia e o Chile, por meio de sua Constituição, de 1967 e 1980, respectivamente, preservaram as imunidades parlamentares nos mesmos moldes das Constituições da Argentina, do Paraguai e do Uruguai. A única distinção ocorreu com respeito ao Texto Político da Bolívia: neste País, o Vice-Presidente da República também passou a usufruir idênticas prerrogativas dos membros do Congresso, por ser o Presidente Nato da Casa (art. 53).¹⁵⁴

2.4.2 Imunidades Parlamentares nas constituições do Brasil

De acordo com Kuranaka, o Instituto, no Brasil, origina-se da Constituição Portuguesa de 1821 e tem recebido acréscimos ou reduções conforme o momento histórico-jurídico vivido pelo País. De modo geral, estas são as disposições concernentes às Imunidades Parlamentares tratadas em cada uma das Cartas Magnas outorgadas no Estado brasileiro:

- Constituição de 1824 (Carta do Império): o art. 21 da Lei nº 16, de 1834, Ato Adicional à Constituição, regia que “[...] os membros das Assembléias Provinciaes

¹⁵³ Ibidem. p. 100.

¹⁵⁴ Ibidem. p. 101 – 102.

serão invioláveis pelas opiniões que emitirem no exercício de suas funções”. O art. 27 proibiu que qualquer autoridade prendesse senador ou deputado, salvo em flagrante delito de pena capital; o art. 28 deu à Câmara o dever de decidir se o processo criminal continuaria ou não e se o parlamentar seria ou não suspenso do mandato;¹⁵⁵

- Constituição de 1891 (primeira constituição de República): expandiu o sentido das Imunidades Parlamentares, ao definir, no art. 19, que os integrantes do Legislativo eram intocáveis em decorrência de palavras, votos e opiniões emitidos durante o exercício do mandato. Garantiu, ainda, que, no mesmo período, não podiam ser presos nem processados criminalmente, a não ser com permissão de sua Casa; mantém a exceção para os casos de flagrante delito em crimes inafiançáveis;¹⁵⁶

- Constituição de 1934: nas disposições preliminares, referiu-se tão-somente às imunidades garantidas aos deputados, já que, no art. 22, restringia o poder de legislar à Câmara dos Deputados, atribuindo ao Senado Federal a posição de colaborador da Câmara. Preservou as imunidades da Constituição anterior; contudo, distinguiu-se desta ao acrescentar, no § 2º do art. 32, que, em estado de guerra, deputados civis ou militares incorporados às Forças Armadas estariam subordinados às obrigações e às leis militares;¹⁵⁷

- Constituição de 1937: este Texto vigorou durante a Ditadura do Estado Novo e foi redigido pelo preconizador do Fascismo em Minas Gerais, Francisco Campos. A Constituição, no art. 42, proibia prisão de parlamentar ou instauração de processo criminal contra este, enquanto o Parlamento estivesse funcionando, exceto em flagrante de crime inafiançável. Contudo, estipulou que os integrantes do Parlamento Nacional seriam

¹⁵⁵ KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 102.

¹⁵⁶ *Ibidem*. p. 103.

¹⁵⁷ *Ibidem*. p. 104.

responsabilizados, perante a Casa a que pertenciam, por votos e opiniões proferidos no exercício do mandato, bem como por calúnia, injúria, difamação, ultraje à moral pública ou incitação ao crime (art. 43). Nos dois últimos casos, qualquer uma das Câmaras estaria apta a declarar vago o lugar do acusado. Essa Carta Magna recebeu emendas (Lei Constitucional n° 9),¹⁵⁸

- Constituição de 1946: no final de 1945, assumiu a Presidência da República o então presidente do STF, José Linhares, após a queda de Getúlio Vargas. A Constituição de 1946 foi produzida por uma Assembléia Constituinte, a qual buscou instaurar o Estado Democrático com o fim do autoritarismo, a proteção aos direitos individuais e a tendência ao Liberalismo. Atribuiu ao Senado e à Câmara, outra vez, idênticos poderes e deveres. Recriou a inviolabilidade dos legisladores por conta de opiniões, palavras e votos emitidos durante o mandato (art. 44). Quanto às outras imunidades, seguiu os ditames das Constituições anteriores (art. 45, §§ 1° e 2°). Perdeu força com a Revolução de 64, quando o Poder Legislativo foi sendo, paulatinamente, posto à margem pelo Executivo. Ilustra tal assertiva o preâmbulo do Ato Institucional n° 1, de 9 de abril de 1964:¹⁵⁹

Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas. Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso

¹⁵⁸ KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. 104 – 105.

¹⁵⁹ *Ibidem*. p. 105 – 106.

Nacional, com as reservas relativas a seus poderes constantes do presente Ato Institucional.¹⁶⁰

Em julho de 1964, o Governo decretou a Emenda Constitucional nº 9, cujo art. 45 recebeu a inclusão do § 3º, conforme segue:

Em se tratando de crime comum, se a licença para o processo criminal não estiver resolvida em 120 (cento e vinte) dias, contados da apresentação do pedido, este será incluído em ordem do dia, para ser discutido e votado, independentemente de parecer.¹⁶¹

- Constituição de 1967: promulgada durante o Regime Militar, no Brasil, apresentou novidades sobre a imunidade parlamentar. No art. 34 e nos seus parágrafos, manteve a imunidade material e a formal nos mesmos moldes da Carta anterior. O art. 151, no entanto, restringiu tais imunidades ao assim prescrever:¹⁶²

Art. 151 – Aquêles que abusar dos direitos individuais previstos nos §§ 8º, 23, 27 e 28 do artigo anterior e dos direitos políticos, para atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção, incorrerá na suspensão destes últimos direitos pelo prazo de dois a dez anos, declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal cabível, assegurada ao paciente a mais ampla defesa.¹⁶³

O art. 150 normatizava acerca dos direitos e das garantias individuais: § 8º - liberdade de expressão de pensamento e ideologias políticas ou filosóficas; § 23 – liberdade

¹⁶⁰ PODER EXECUTIVO. Governo do Brasil. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Preâmbulo. Apud: KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 107.

¹⁶¹ Ibidem. p. 107.

¹⁶² Ibidem. p. 108.

¹⁶³ Ibidem. p. 108.

de exercício de qualquer profissão ou trabalho, § 27 – liberdade de reunião; § 28 – liberdade de associação.¹⁶⁴

As novidades ocorreram no § 3º do art. 34 – a Câmara decidiria, por voto secreto, sobre prisão em flagrante delito de crime inafiançável ou autorização para formar ou não culpa, e no § 4º - seria decidida, igualmente por voto secreto, a autorização para que parlamentares se incorporassem às Forças Armadas, embora militares ou em estado de guerra. Inovou ainda no § 5º do mesmo artigo, ao considerar as imunidades anuladas, caso deixassem de atender a “convite judicial” sem apresentar justa causa, se arrolados como testemunhas.¹⁶⁵

Em 1968, o Ato Institucional nº 5 decretou o recesso do Parlamento e, por conseguinte, as garantias dos parlamentares. O art. 2º desse Ato dispunha nestes termos:

O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República.¹⁶⁶

No mesmo Ato, o parágrafo único do art. 4º restringia o poder do Legislativo ao prescrever desta forma:

Aos membros dos Legislativos federal, estaduais e municipais, que tiverem seus mandatos cassados, não serão dados substitutos, determinando-se o quorum parlamentar em função dos lugares efetivamente preenchidos.¹⁶⁷

¹⁶⁴ PODER EXECUTIVO. Governo do Brasil. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Preâmbulo. Apud: KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 108.

¹⁶⁵ Ibidem. p. 109.

¹⁶⁶ Ibidem. p. 109.

¹⁶⁷ Ibidem. p. 109.

- Emenda Constitucional nº 1, de 1969: durante o recesso do Parlamento, promulgado em 1968, procedeu-se à emenda da Constituição de 1967. Se bem que denominada de Emenda Constitucional, vários doutrinadores a definem como nova Constituição Federal. Nela os parlamentares continuavam protegidos pela imunidade material enquanto durasse seu mandato, exceto se cometessem crime contra a honra (art. 32). As mudanças desse Texto Legal estão enumeradas a seguir:¹⁶⁸

- a Casa a que pertencesse o congressista, por decisão de Mesa, poderia sustar os processos relativos a crimes comuns a qualquer momento, mantida a necessidade dos votos positivos da maioria absoluta dos membros (§ 3º);

- os congressistas seriam necessariamente julgados pelo STF, quando se considerasse o delito como grave (§ 5º);

- os deputados e os senadores estavam obrigados a testemunhar se como tal fossem arrolados, em até 30 dias a contar do convite judicial, se não apresentassem justa causa para não depor;

Além dessa Emenda, sucederam outras, os quais restauravam ou restringiam as imunidades parlamentares, ao sabor tanto da compreensão do Poder Executivo sobre a matéria quanto da do Judiciário (Em 1983, o STF, inovadoramente, prolatou decisão a respeito da Imunidade Parlamentar, retirando da proteção deste Instituto os crimes cometidos contra a Segurança Nacional).¹⁶⁹

¹⁶⁸ PODER EXECUTIVO. Governo do Brasil. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Preâmbulo. Apud: KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 110 – 113.

¹⁶⁹ KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 112 – 113.

2.5 Imunidade Parlamentar nos Estados Unidos

Nos Estados Unidos, a Imunidade Parlamentar está contemplada na Constituição dos Estados Unidos da América, de 17 de setembro de 1787, a qual prescreve que os congressistas “[...] em nenhum caso, salvo traição, felonía e perturbação da paz, poderão ser presos durante sua assistência à sessão das respectivas Casas, e enquanto a elas se dirigirem ou delas por discurso ou debate realizados em qualquer das Casas”.¹⁷⁰

No entanto, tais privilégios sofrerão restrições, caso o parlamentar tenha cometido crime de traição ou de grande gravidade e importância, ou conspirado contra a paz. Além disso, a instauração de processo penal não depende de prévia autorização do Congresso. Todas essas normas estão presentes na Carta Magna norte-americana desde 1787.

2.5.1 Conceito de Imunidade

O vocábulo “imunidade”, derivado do latim *immunitas*, *immunitatis*, expressa “[...] isenção de alguma obrigação ou encargo, impostos como norma geral [...]”.¹⁷¹ No caso, a imunidade se aplica ao Poder Legislativo.

Kuranaka cita, também, o entendimento de Carlos Maximiliano e de Wilson Accioli, respectivamente, sobre o significado da expressão “imunidade parlamentar”:

[...] imunidade parlamentar é a prerrogativa que assegura aos membros do Congresso a mais ampla liberdade da palavra, no exercício das suas funções, e os protege contra abusos e violências por parte dos outros poderes constitucionais;¹⁷²

¹⁷⁰ KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 97.

¹⁷¹ SAMPAIO, Nelson de Souza. Prerrogativas do Poder Legislativo. Revista de Direito Público. p. 22. Apud: KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 89.

[...] as prerrogativas e garantias de que gozam os membros dos órgãos legislativos, tendo por escopo a proteção do exercício amplo de seus mandatos.¹⁷³

Além da visão de juristas a respeito de “imunidade parlamentar”, pode-se recorrer também à definição da palavra imunidade do modo como a Língua a entende.

. imunidade s. f. [...] 1. jur. Conjunto de privilégios, vantagens ou isenções de ônus ou encargos concebidos a certas pessoas em função de cargo ou função exercida. 2. fig. Capacidade de ficar afastado, livre, protegido de influências, circunstancia etc. (i. aos maus exemplos) [...] 4. jur. Privilégio regalia outorgada a alguém em virtude do cargo ou função que exerce (i. parlamentar) [...] é parlamentar Dir. Const. 1. conjunto de prerrogativas de inviolabilidade pessoal do parlamentar, no exercício de suas funções, por seus votos, opiniões ou palavras. 2. privilégio parlamentar de apenas ser julgado criminalmente após autorização de sua casa e pelo Supremo Tribunal Federal.¹⁷⁴

A escritura do verbete atribui os mesmos sentidos à expressão utilizados por estudiosos da lei, confirmando a natureza de inviolabilidade a certas condutas dos membros do Congresso, enquanto estiverem exercendo a função parlamentar para a qual foram eleitos e empossados. No entanto, essa conceituação trata genericamente a questão terminológica afeta aos também denominados “privilégios parlamentares”, afastando o exame e o estudo da classificação das “imunidades”, o que será realizado no próximo subtítulo.

2.5.2 Modalidades de Imunidade Parlamentar

Antes de adentrar na análise de cada umas das modalidades da “Imunidade Parlamentar”, salientam-se as alterações efetuadas no novo regime jurídico em comparação ao

¹⁷² MAXIMILIANO, Carlos. Comentários à CF de 1946. p. 44. Apud: KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 90.

¹⁷³ ACCIOLI, Wilson. Instituições de Direito Constitucional. Apud: KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 90.

¹⁷⁴ HOUAISS, Antonio. **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa**. 1 ed. Instituto Antonio Houaiss. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2001. p. 1.587.

anterior; neste havia a norma da improcessabilidade; naquele há a possibilidade de se sustar o processo.

2.5.2.1 Imunidade Material ou Penal ou Absoluta

Essa espécie de Imunidade se atém ao Direito Penal. Qualificada, em Inglês, como *freedom of speech*, ou “inviolabilidade penal parlamentar”, ela consiste na idéia de que, dentro do Congresso ou fora dele, senadores e deputados são “penalmente impuníveis” (ou imunes, ou intocáveis, ou invioláveis), isto é, não podem ser punidos por quaisquer votos, palavras ou opiniões que emitam.

O fundamento dessa modalidade de impunidade está inscrito no inciso IV do art. 5º da Constituição Federal de 1988. A princípio, pode parecer, a leigos, que tal Instituto fere os princípios do mesmo artigo, o qual dispõe que todos são iguais na lei e perante ela. No entanto, a imunidade, no caso, possui natureza funcional e institucional, uma vez que busca proteger a independência e a liberdade do próprio Parlamento, possibilitando o seu funcionamento e a formação de sua vontade sem haver interferências externas a prejudicar as decisões legislativas ou distorcê-las.¹⁷⁵

A inviolabilidade penal parlamentar encontra égide, atualmente, na Emenda Constitucional nº 35, de 2001, a qual acrescentou termos ao **caput** do art. 53 da CF, conforme segue: “Os deputados e senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Instituto de Ensino Professor Luiz Flávio Gomes. **Nova Disciplina jurídica da inviolabilidade penal, das imunidades e das prerrogativas parlamentares**. 18.4.2004. Disponível em: http://www.portaliief.com.br/public_html/article/phpstory . Acesso em: 8.11.2004. p. 1 – 2.

¹⁷⁶ BRASIL. Constituição Federal de 1988. art. 53, **caput**. Apud: Instituto de Ensino Professor Luiz Flávio Gomes. **Nova Disciplina jurídica da inviolabilidade penal, das imunidades e das prerrogativas**

As mudanças consubstanciadas na Carta Magna, por meio da EC nº 35/01, são as seguintes:

- anteriormente à Emenda, a impunibilidade era tão-somente penal; agora, adicionou-se a inviolabilidade civil, a qual representa a impossibilidade de se pedir indenização a legisladores por conta de danos materiais e morais (civis), contanto que estejam preenchidos os requisitos e os limites da inviolabilidade;
- antes, a CF focava “opiniões, palavras e votos” de senadores e deputados; hoje, foi adicionado o termo “quaisquer” (“quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”).¹⁷⁷

O acréscimo do pronome indefinido “quaisquer” conduz ao questionamento acerca da abrangência das imunidades civil e penal do parlamentar. Em tese, ambas as redações propiciam a inferência de que todo tipo de manifestação repousaria sob o manto da inviolabilidade, independentemente de estar ele exercendo ou não suas funções. A respeito do tema, destaca-se que a “imunidade parlamentar” só encontra respaldo se existir em razão do exercício do mandato legislativo, o que garante a impunibilidade ao congressista apenas quando seus pronunciamentos ocorrerem durante o exercício direto ou indireto da atividade legislativa. Logo, precisa haver nexos funcional ou interesse público a assegurar a imunidade material ao legislador; caso contrário, esta não se justifica.¹⁷⁸

parlamentares. 18.4.2004. Disponível em: http://www.portalief.com.br/public_html/article/phpstory . Acesso em: 8.11.2004. p. 3.

¹⁷⁷ Instituto de Ensino Professor Luiz Flávio Gomes. **Nova Disciplina jurídica da inviolabilidade penal, das imunidades e das prerrogativas parlamentares.** 18.4.2004. Disponível em: http://www.portalief.com.br/public_html/article/phpstory . Acesso em: 8.11.2004. p. 3.

¹⁷⁸ Instituto de Ensino Professor Luiz Flávio Gomes. **Nova Disciplina jurídica da inviolabilidade penal, das imunidades e das prerrogativas parlamentares.** 18.4.2004. Disponível em: http://www.portalief.com.br/public_html/article/phpstory . Acesso em: 8.11.2004. p. 4.

Assim como a impunibilidade parlamentar conecta a liberdade de expressão ao nexo funcional, também está relacionada à qualidade da manifestação. Isso significa afirmar que, embora a impunidade possa alcançar até os denominados “delitos de opinião ou de palavra”, circunstâncias há em que a impunidade parlamentar não alcança determinadas opiniões explicitadas pelo legislador, tais como ofender a terceiros durante propagandas eleitorais, proferir discursos sem conexão com o interesse público, faltar com o decoro parlamentar por palavras e pontos de vista, ferir alguns direitos fundamentais (privacidade, honra, dignidade, dentre outros) e prestar declarações à mídia desconectadas do exercício da atividade legislativa. Em tais situações está o deputado ou o senador a descoberto da impunidade.¹⁷⁹ Então, o abuso transforma o ato ou a manifestação de impune a punível.

A inviolabilidade penal parlamentar acarreta os efeitos a seguir:

- não se pode instaurar processo parlamentar ou criminal contra o legislador, nem mesmo qualquer investigação;
- não se pode prender ou indiciar congressistas;
- pode-se impetrar *habeas corpus* para suspender toda iniciativa de acusação relacionada a ato protegido pela impunidade material, sob alegação de falta de justa causa. No caso, rejeita-se a “peça acusatória”; desse modo, mesmo que o fato seja veiculado pela imprensa, não constitui “ilícito punível”, pois protegido está pela impunibilidade penal;
- não pode o legislador renunciar à impunidade material, porquanto é inerente a atividades funcional e institucional e não a direito pessoal.

¹⁷⁹ Ibidem. p. 5.

Entretanto, se o deputado ou o senador requererem seu afastamento das funções legislativas para exercer outro cargo na Administração Pública, perderão a imunidade parlamentar, mas ser-lhes-á garantido o direito a foro especial por prerrogativa de função.¹⁸⁰

2.5.2.2 Imunidade Processual

Inicialmente, a Imunidade Processual, conforme prescrita no § 1º, art. 53, CF, compreendia a impossibilidade de se processar criminal e civilmente o legislador, a partir de sua diplomação, sem prévia autorização da Casa à qual presta serviço. Dessa maneira, o processo não poderia continuar sem licença do Parlamento, o que instituía a regra da “improcessabilidade”. O STF, após receber a denúncia ou a queixa contra o congressista, enviava o pedido de licença para processá-la à Câmara ou ao Senado e aguardava a decisão da Casa respectiva quanto ao prosseguimento ou não do processo criminal.¹⁸¹

Com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 35/01, houve alteração expressiva da estrutura da Imunidade Processual. O § 3º do art. 53 da EC prescreve que “Recebida a denúncia contra senador ou deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação”. O § 4º do mesmo Artigo acrescenta que “O pedido de sustação será apreciado pela Casa no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora”.¹⁸²

¹⁸⁰ Instituto de Ensino Professor Luiz Flávio Gomes. **Nova Disciplina jurídica da inviolabilidade penal, das imunidades e das prerrogativas parlamentares.** 18.4.2004. Disponível em: <http://www.portaliief.com.br/public_html/article/phpstory> . Acesso em: 8.11.2004. p. 9 – 10.

¹⁸¹ Ibidem. p. 11.

¹⁸² Instituto de Ensino Professor Luiz Flávio Gomes. **Nova Disciplina jurídica da inviolabilidade penal, das imunidades e das prerrogativas parlamentares.** 18.4.2004. Disponível em: <http://www.portaliief.com.br/public_html/article/phpstory> . Acesso em: 8.11.2004. p. 11.

Constata-se, então, que inexistente, hoje, no ordenamento jurídico brasileiro, a regra de necessidade de licença prévia para se processar criminalmente um parlamentar; o que existe é a possibilidade de sustar ou sobrestar o processo, exceto nos casos de processos já indeferidos, conforme a redação da legislação anterior. O controle do Legislativo é realizado posteriormente, após já iniciado o processo no STF.¹⁸³

Em suma, a Imunidade Processual Parlamentar resulta, agora,

[...] não mais na prerrogativa da improcessabilidade do parlamentar, senão na possibilidade de sustação do processo criminal já em andamento. No Brasil já temos a suspensão condicional do processo, Lei 9.099/95, art. 89, a suspensão do processo em razão de questão prejudicial CP, art. 116, a suspensão do processo do CPP, art. 366 etc. Para não confundi-las, parece pertinente falar-se aqui em suspensão parlamentar do processo.

A imunidade processual parlamentar já não impedia e, doravante, *a fortiori*, não constitui obstáculo para qualquer ato investigatório (investigação administrativa ou criminal), que (era e) é presidido por Ministro pertencente ao STF. (STF, Recl. 511-PB, Celso de Mello, DJU de 15.2.95).¹⁸⁴

Sublinhe-se que não existe suspensão parlamentar de investigação (senão exclusivamente de processo em artigo). Em outras palavras, o Parlamento não pode suspender nenhum tipo de investigação criminal. Todo ato investigatório (incluindo a quebra de qualquer sigilo: fiscal, bancário etc) só pode ter curso dentro de procedimento presidido por Ministro do STF. Isso vale inclusive nos crimes eleitorais: TSE, Resolução nº 20.312, Inquérito nº 13.849, Classe 11º, rel. min. Edson Vidigal, j. 18.08.98, v.u., DJU 04.09.98, p. 58.¹⁸⁵ Convém relevar que, inclusive antes da EC 35/01, a Imunidade Processual não

¹⁸³ Ibidem. p. 11.

¹⁸⁴ Ibidem. p. 12.

¹⁸⁵ Instituto de Ensino Professor Luiz Flávio Gomes. **Nova Disciplina jurídica da inviolabilidade penal, das imunidades e das prerrogativas parlamentares.** 18.4.2004. Disponível em: http://www.portalfef.com.br/public_html/article/phpstory . Acesso em: 8.11.2004. p. 12.

interrompia nem a investigação nem a denúncia. Todavia, por não se tratar de processo criminal, inibia a ampla defesa e o contraditório, mas consentia em que o interessado pudesse proceder a requerimentos (CPP, art. 14).

Outro aspecto a merecer exame é se o ilícito ocorreu antes ou depois da diplomação. Na primeira situação o Parlamento caminhará pelos trâmites normais perante o juízo competente (STF, Tribunal de Justiça.), sem que o STF informe a Casa acerca da ação criminal em andamento. Em síntese, não existe Imunidade Parlamentar Processual quanto a crimes perpetrados antes da diplomação; a única mudança concerne à competência, uma vez que, ao ser empossado, cabe ao STF arrogar a si a condição de juiz natural do congressista (alteração de competência por conta da função).¹⁸⁶

Quando o crime acontecer após a diplomação, configura-se outra postura, com a aplicação da nova norma jurídica da Imunidade Processual. O STF obriga-se a notificar o fato ao Congresso, que poderá interromper o seguimento da ação por iniciativa de qualquer partido político integrante da Casa e determinação da maioria absoluta dos membros desta, explicitada pelo voto individual e isenta da interferência de outro Poder. No caso de a decisão da Casa ser positiva, esta resulta em dois efeitos: o formal, com suspensão do processo, e o material (penal), com interrupção da contagem da prescrição somente durante o exercício do mandato (Entende-se que o fim do mandato coincide com o início da próxima legislatura).¹⁸⁷

Assim como ocorre com a Imunidade Material, o congressista não pode nem exigir nem renunciar a esse Instituto, pois a prerrogativa de fazê-lo pertence à Casa legislativa.

¹⁸⁶ Ibidem. p. 13.

¹⁸⁷ Instituto de Ensino Professor Luiz Flávio Gomes. **Nova Disciplina jurídica da inviolabilidade penal, das imunidades e das prerrogativas parlamentares.** 18.4.2004. Disponível em: http://www.portalief.com.br/public_html/article/phpstory> . Acesso em: 8.11.2004. p. 14 – 15.

2.5.2.3 Imunidade Prisional (ou *Freedom from Arrest*)

A Imunidade Prisional, segundo o § 2º, art. 53, CF, configura-se como o impedimento de prender o legislador, senão em virtude de flagrante delito em crime inafiançável. A fim de que se apreenda o sentido da Norma, distinguir-se-ão os procedimentos permitidos quanto à tipificação do ato criminoso.

2.5.2.3.1 Crimes inafiançáveis

Na ocorrência de crime inafiançável, só se permite a prisão em flagrante, proibindo-se outro tipo de prisão cautelar (preventiva, temporária, decorrente de pronúncia, acórdão de segunda instância ou sentença de 1ª grau) ou civil (por alimentos, por exemplo). Caso se proceda à prisão em flagrante por crime inafiançável, a autoridade captura o parlamentar, lavra o Auto de Prisão em Flagrante e o remete à Casa pertinente em 24 horas. Esta, no desempenho de função inerente ao Judiciário, mas que, no caso, é a ela vinculada, decidirá por maioria absoluta sobre a permanência ou não do parlamentar na prisão, por meio de votação aberta. Durante o tempo no qual a Casa examina a questão, o parlamentar não fica encarcerado e, sim, “sob vigilância”, visto que compete ao Senado, ou à Câmara, deliberar sobre a prisão.¹⁸⁸

2.5.2.3.2 Crimes afiançáveis

A Carta Magna não faz referência específica aos crimes afiançáveis; entretanto, deduz-se que, nessa circunstância, o parlamentar nunca poderá ser preso. Afinal, o que pode ser feito, então, no momento em que se “pega” um legislador praticando um crime, já que não se pode prendê-lo? Em tal conjuntura, a autoridade só poderá proceder à interrupção da atividade criminosa, sem lavrar auto de prisão nem recolhê-lo ao cárcere.

¹⁸⁸ Instituto de Ensino Professor Luiz Flávio Gomes. **Nova Disciplina jurídica da inviolabilidade penal, das imunidades e das prerrogativas parlamentares.** 18.4.2004. Disponível em: http://www.portalief.com.br/public_html/article/phpstory . Acesso em: 8.11.2004. p. 17

Depois de adotadas as providências legais e legítimas, o parlamentar é liberado, mas não como se estivesse em liberdade provisória.¹⁸⁹

2.5.2.4 Foro especial por prerrogativa de função

Esse tipo de imunidade atinente a parlamentares se acha contemplada na CF, art. 53, § 1º: “Os deputados e senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal”. Logo, o juiz natural é o STF em todas as infrações penais comuns (delitos e contravenções), ainda que tenham ocorrido em data anterior à diplomação. Neste caso, porém, não se admitirá a suspensão do processo. O procedimento da “prerrogativa de foro” objetiva proteger o exercício da atividade legislativa e, não, o legislador.¹⁹⁰

Caso o congressista pratique o ilícito penal após o fim do mandato, não terá garantido o “foro especial por prerrogativa de função”. Corrobora essa afirmação seguinte trecho da Súmula 451 do STF: “A competência especial por prerrogativa de função não se estende ao crime cometido após a cessação definitiva do exercício funcional”. Ao se licenciar do cargo para exercer outra atividade pública, a prerrogativa de foro especial fica mantida; se estava afastado à época da ocorrência do crime, perde o direito ao foro especial, ainda que, após certo tempo, venha a reassumir sua atividade parlamentar.¹⁹¹

Ressalta-se que tal privilégio só se aplica a matérias penais, ou seja, se houver ação civil contra parlamentar, esta será tratada da forma comum, com processo em

¹⁸⁹ Ibidem. p. 16.

¹⁹⁰ Ibidem. p. 19.

¹⁹¹ Instituto de Ensino Professor Luiz Flávio Gomes. **Nova Disciplina jurídica da inviolabilidade penal, das imunidades e das prerrogativas parlamentares.** 18.4.2004. Disponível em: http://www.portalfef.com.br/public_html/article/phpstory . Acesso em: 8.11.2004. p. 19.

primeira instância, seguindo os ritos processuais relativos a qualquer ação que provoque o Poder Judiciário.¹⁹²

2.5.2.5 Testemunho facultativo

O Código de Processo Penal, no art. 206, Primeira Parte, obriga todo cidadão, como regra, a depor: “A testemunha não poderá eximir-se da obrigação de depor”. Tal atitude não é exigida de deputados e senadores: o § 6º do art. 53 da CF determina que “[...] não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações”. Assim, dado o teor da Lei, está o juiz impedido de aplicar-lhe qualquer uma das sanções discriminadas nos art. 218 e 219 do CPP (condução coercitiva, multa, dentre outras). Além disso, o parlamentar poderá combinar com o juiz o local e a data em que prestará seu depoimento (CPP, art. 221); se as testemunhas forem os Presidentes do Senado ou da Câmara, poderão depor por escrito (CPP, art. 221, § 1º).¹⁹³

Diante de tantas distinções entre aquilo que é permitido ao parlamentar realizar, no exercício de sua função, e não o é para o cidadão comum, examina-se o Princípio da Igualdade. Este é considerado uma das pedras basilares da Democracia; portanto, integra a Constituição Federal brasileira, no **caput** de seu art. 5º, ao afirmar que “todos são iguais perante a lei”; tal afirmativa buscou promover o tratamento isonômico a ser dado a todo indivíduo, sem distinções de qualquer natureza.

Ao consagrar o Princípio da Igualdade e, ao mesmo tempo, o da Imunidade Parlamentar, a Carta Magna tentou demonstrar que o último não se configura como privilégio

¹⁹² Ibidem. p. 20.

concedido a determinadas pessoas, mas, sim, como garantia correlacionada ao cargo por elas exercido, o qual demanda certas liberdades e direitos.

Contudo, na visão do cidadão comum e do leigo em matéria de Direito Constitucional, encontra-se amplamente difundida a idéia e a convicção de que os legisladores (e a classe política de modo geral) gozam privilégios desnecessários à sua escorreita participação como membro do Congresso. Ora, se o Direito e as leis não podem estar distantes das mudanças institucionais e sociais e dos anseios da sociedade, não será postura anacrônica manter a todo custo certas modalidades de inviolabilidade parlamentar, como a garantia contra a prisão arbitrária, por exemplo? A resposta pode ser encontrada na profunda reflexão sobre o tema e no exemplo de outros Estados, como a Inglaterra, onde não mais existe a garantia contra a prisão arbitrária e a autorização da Casa Legislativa para continuar o processo criminal contra parlamentar. Montesquieu, no famoso “O Espírito das Leis”, afirma que “[...] a igualdade é a alma do Estado na Democracia”.

¹⁹³ Instituto de Ensino Professor Luiz Flávio Gomes. **Nova Disciplina jurídica da inviolabilidade penal, das imunidades e das prerrogativas parlamentares.** 18.4.2004. Disponível em: http://www.portaliief.com.br/public_html/article/phpstory . Acesso em: 8.11.2004. p. 21.

3. FALTA DE DECORO PARLAMENTAR E EFEITOS DA FALTA DE DECORO NA SOCIEDADE

“Enquanto não se modificar o mandamento constitucional hoje existente, uma correta interpretação sistêmica nos leva à conclusão de que o parlamentar, por mentir na tribuna da Câmara ou do Senado, não está passível de ser punido por falta de decoro parlamentar.”
Ivo Dantas

3.1 Falta de Decoro Parlamentar

Para introduzir o objeto deste Subtítulo, “Falta de Decoro Parlamentar”, rememora-se a essência do que é Decoro Parlamentar. A raiz da palavra “decoro” remete à aceção de conveniência (tanto física quanto moral), envolvendo a adequação entre o fato e a circunstância de quem age. Versa, portanto, a respeito de qualidade referente ao agente, isto é, à confirmação do Decoro, ou não, do procedimento do indivíduo – utiliza-se, para tal, juízo imparcial, seguro e objetivo.¹⁹⁴ Nesse contexto, a Constituição Federal brasileira, ao falar em “Decoro Parlamentar”, explicita a idéia de que o comportamento, a conduta do parlamentar, deve ser coerente com as responsabilidades demandadas pela atividade legislativa. Em outras palavras, o legislador precisa não só se respeitar como também a Casa a que serve.¹⁹⁵

Após esse intróito, pode-se depreender partir do que foi abordado no que tange ao direito brasileiro, como o faz Reale, que a falta de decoro parlamentar se baseia na falta de decência nas atitudes individuais passíveis de desacreditar e desmerecer o Congresso e afetar a dignidade do Poder Legislativo (conduta indecorosa, embriaguez, desrespeito ao próximo, dentre outras). A fim de não incorrer nesses erros, deve o parlamentar permanecer

¹⁹⁴ REALE, Miguel. Decoro Parlamentar e Cassação de mandato Eletivo. Apud: MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança e Ação Popular**. 2 ed. São Paulo: Ed. Revista dos tribunais, 1969. p. 88 – 89.

¹⁹⁵ Ibidem. p. 89.

sempre vigilante, atento, fiscalizar os atos que pratica tanto dentro quanto fora da Casa que representa. Somente assim logrará êxito em conservar o decoro parlamentar.¹⁹⁶

3.1.1 Falta de Decoro Parlamentar no Brasil

O julgamento sobre se determinada postura de um parlamentar fere ou não o decoro não deve ser pautado no subjetivismo nem no juízo de valor dos outros integrantes do Parlamento, sob pena de não refletir com imparcialidade a noção de comportamento não-condizente com o Decoro Parlamentar. Por isso, é necessário um conjunto coerente e objetivo de aspectos os quais possam ser constatados por alguém imparcial. Três deles podem ser enumerados a seguir como atinentes à falta de decoro parlamentar:

[...] a) existência de dolo, isto é, de manifesto propósito de denegrir a instituição legislativa ou outro órgão do estado merecedor de respeito;

b) gratuidade da crítica, isto é, total ausência de fundamento para legitimar o juízo formulado, bastando para legitimá-lo a simples ocorrência de indícios quanto à inconveniência ou à irregularidade do ato impugnado;

c) agressividade dispensável, com descortesia incompatível com o alegado objetivo de defesa do bem público.¹⁹⁷

Desse pensamento deflui, de um lado, a idéia de que não constitui falta de Decoro Parlamentar criticar, e até mesmo atacar, a postura de seus pares na Casa Legislativa, desde que a crítica vise a restaurar ou conservar a imagem do Poder Legislativo.¹⁹⁸ Por outro lado, infere-se que a instauração de processo por falta de Decoro Parlamentar necessita

¹⁹⁶ REALE, Miguel. Decoro Parlamentar e Cassação de mandato Eletivo. Apud: MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança e Ação Popular**. 2 ed. São Paulo: Ed. Revista dos tribunais, 1969. p. 89.

¹⁹⁷ Ibidem. p. 89.

¹⁹⁸ Ibidem. p. 90.

demonstrar, objetivamente, infringência a determinado dever político, como desvio ou abuso de poder.¹⁹⁹

Vários questionamentos decorrem da complexidade – e até da incoerência – de se determinar com precisão quando realmente ocorreu ofensa ao Decoro. No Brasil, o congressista não pode ser punido, sob alegação de ausência de decoro parlamentar, ao mentir na tribuna da Casa a que pertence, uma vez que não é responsável por votos, opiniões ou palavras proferidos no exercício da função, consoante o que prescreve a Imunidade Parlamentar Material. Entretanto, caso se dirija à tribuna completamente nu, poderá ser acusado e processado por falta de decoro, pois não se trata de emitir votos ou pontos de vista.²⁰⁰

A sociedade brasileira anseia por mais moralidade e decoro dos agentes públicos, sobretudo dos parlamentares. Diante desse desejo, compete refletir sobre a interpretação dada atualmente à Imunidade Parlamentar, para que haja mecanismos capazes de restringir os excessos ora cometidos sob o amparo da inviolabilidade parlamentar. Não se cogita de extinguir o instituto da Imunidade Parlamentar, mas, sim, de estabelecer parâmetros objetivos e conformes com a evolução social e os valores éticos consagrados pela sociedade, o que resultará em um rol de exigências as quais, se não respeitadas pelo legislador, constituirão desrespeito ao decoro parlamentar (locupletação em cargos e funções legislativas, por exemplo).²⁰¹ Mesmo em face dessa realidade, pode-se dizer que não há total incompatibilidade entre a Imunidade Parlamentar e o Decoro no que toca ao direito do político de defender sua

¹⁹⁹ REALE, Miguel. Decoro Parlamentar e Cassação de mandato Eletivo. Apud: MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança e Ação Popular**. 2 ed. São Paulo: Ed. Revista dos tribunais, 1969. p. 91.

²⁰⁰ DANTAS, Ivo. Imunidade e Decoro Parlamentar. **Revista Jurídica Consulex**. [s.l.]: Ed. Consulex, ano V, n. 116, 15.9.2001. p. 36 – 37.

²⁰¹ *Ibidem*. p. 37.

opinião sem qualquer tipo de censura ou constrangimento. Com relação aos outros tipos de imunidade, a evolução do pensamento crítico do povo não resiste aos argumentos daqueles que a defendem sem exceções.

3.1.1.1 Falta de Decoro Parlamentar no Código de Ética da Câmara

Sob a justificativa de apresentar aos cidadãos brasileiros um documento que, ao mesmo tempo, definisse as condutas compatíveis ou incompatíveis com o decoro parlamentar e determinasse as punições a serem aplicadas ao parlamentar que faltasse com o decoro no exercício de sua função legislativa, a Câmara dos Deputados, em 2002, implantou na Casa o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Tal medida almejou reconquistar a credibilidade e a confiança dos eleitores em seus representantes legislativos, abaladas por uma série de escândalos (corrupção, crimes, suborno etc) envolvendo integrantes da Câmara ou do Senado.

O Código estabelece, nos Capítulos III e IV, respectivamente, os atos incompatíveis com o decoro parlamentar e os atentatórios a ele. Transcrevem-se, em seguida, os dois Capítulos, na pretensão de examinar o que a Câmara compreende como conduta não-condizente com o cargo de Deputado Federal.²⁰²

CAPÍTULO III DOS ATOS INCOMPATÍVEIS COM O DECORO PARLAMENTAR

Constituem procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar, puníveis com a perda do mandato:

I - abusar das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 55, § 1º);

²⁰² PODER LEGISLATIVO. Câmara dos Deputados. **Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados**. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações. Brasília, 2002. p. 12 – 15.

II - perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, no exercício da atividade parlamentar, vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, §1º);

III - celebrar acordo que tenha por objeto a posse do suplente, condicionando-a a contraprestação financeira ou à prática de atos contrários aos deveres éticos ou regimentais dos deputados;

IV - fraudar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado de deliberação;

V - omitir intencionalmente informação relevante, ou, nas mesmas condições, prestar informação falsa nas declarações de que trata o art. 18.

CAPÍTULO IV

DOS ATOS ATENTATÓRIOS AO DECORO PARLAMENTAR

Art. 5º Atentam, ainda, contra o decoro parlamentar as seguintes condutas, puníveis na forma deste Código:

I - perturbar a ordem das sessões da Câmara ou das reuniões de comissão;

II - praticar atos que infrinjam as regras de boa conduta nas dependências da Casa;

III - praticar ofensas físicas ou morais nas dependências da Câmara ou desacatar, por atos ou palavras, outro parlamentar, a Mesa ou a comissão, ou os respectivos Presidentes;

IV - usar os poderes e prerrogativas do cargo para constranger ou aliciar servidor, colega ou qualquer pessoa sobre a qual exerça ascendência hierárquica, com o fim de obter qualquer espécie de favorecimento;

V - revelar conteúdo de debates ou deliberações que a Câmara ou a comissão hajam resolvido devam ficar secretos;

VI - revelar informações e documentos oficiais de caráter reservado, de que tenha tido conhecimento na forma regimental;

VII - usar verbas de gabinete em desacordo com os princípios fixados no **caput** do art. 37 da Constituição Federal;

VIII - relatar matéria submetida à apreciação da Câmara, de interesse específico de pessoa física ou jurídica que tenha contribuído para o financiamento de sua campanha eleitoral;

IX - fraudar, por qualquer meio ou forma, o registro de presença às sessões, ou às reuniões de comissão.

Parágrafo único. As condutas puníveis neste artigo só serão objeto de apreciação mediante provas.

Art. 6º Ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar compete:

I - zelar pela observância dos preceitos deste Código, atuando no sentido da preservação da dignidade do mandato parlamentar na Câmara dos Deputados;

II - processar os acusados nos casos e termos previstos no art. 13;

III - instaurar o processo disciplinar e proceder a todos os atos necessários a sua instrução, nos casos e termos do art. 14;

IV - responder às consultas da Mesa, de comissões e de deputados sobre matérias de sua competência;

V - organizar e manter o Sistema de Acompanhamento e Informações do Mandato Parlamentar, nos termos do art. 17.

Art. 7º O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar compõe-se de quinze membros titulares e igual número de suplentes com mandato de dois anos.

§ 1º Na representação numérica dos partidos e blocos parlamentares será atendido o princípio da proporcionalidade partidária, devendo, na designação dos deputados que vão integrar o Conselho, ser observado o *caput* e § 1º do art. 28 do Regimento Interno e, no que couber, o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º O partido a que pertencer o corregedor designará, como titular, um deputado a menos que o número a que tenha direito com a aplicação do princípio da proporcionalidade partidária.

§ 3º Não poderá ser membro do Conselho o deputado:

I - submetido a processo disciplinar em curso, por ato atentatório ou incompatível com o decoro parlamentar;

II - que tenha recebido, na legislatura, penalidade disciplinar de suspensão de prerrogativas regimentais ou de suspensão temporária do exercício do mandato, e da qual se tenha o competente registro nos anais ou arquivos da Casa.

§ 4º O recebimento de representação contra membro do Conselho por infringência dos preceitos estabelecidos por este Código, com prova inequívoca da verossimilhança da acusação, constitui causa para seu imediato afastamento da função, a ser aplicado de ofício por seu presidente, devendo perdurar até decisão final sobre o caso. [...].

3.1.1.2 Falta de Decoro Parlamentar no Código de Ética do Senado

De modo semelhante ao que houve na Câmara, o Senado Federal viu-se compelido a igualmente criar normas a regularem o comportamento dos senadores, bem como fixar quais atitudes não condizem com o cargo exercido pelo congressista. A partir dessa reflexão, elaborou-se o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. O Documento, embora interno, instituiu vários procedimentos vedados a senadores enquanto estiverem no efetivo exercício do cargo, conforme explica o trecho abaixo:²⁰³

CAPÍTULO II

Das Vedações Constitucionais

Art. 3º É expressamente vedado ao Senador:

I - desde a expedição do diploma:

- a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;
- b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que seja demissível *ad nutum*, nas entidades constantes da alínea anterior;

II - desde a posse:

- a) ser proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;
- b) ocupar cargo ou função de que seja demissível *ad nutum*, nas entidades referidas no inciso I, a;
- c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, a;

²⁰³ PODER LEGISLATIVO. Câmara dos Deputados. RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **A questão da transparência fiscal nos códigos de conduta parlamentar**: estudo comparado da África do Sul, Estados Unidos, Portugal e Reino Unido. Consultor Legislativo da Área de Ciência Política, Relações Internacionais. Nota Técnica. Brasília, setembro de 2001. p. 89.

d) ser titular de mais de um cargo ou mandato público eletivo (Constituição Federal, art. 54).

§ 1º Consideram-se incluídas nas proibições previstas nas alíneas **a** e **b** do inciso **I** e **a** e **c** do inciso **II**, para os fins do presente Código de Ética e Decoro Parlamentar, pessoas jurídicas de direito privado controladas pelo Poder Público.

§ 2º A proibição constante da alínea **a** do inciso **I** compreende o Senador, como pessoa física, seu cônjuge ou companheira e pessoas jurídicas direta ou indiretamente por eles controladas.

§ 3º Consideram-se pessoas jurídicas às quais se aplica a vedação referida na alínea **a** do inciso **II**, para os fins do presente Código, os Fundos de Investimentos Regionais e Setoriais.

CAPÍTULO III

Dos Atos Contrários à Ética e ao Decoro Parlamentar

Art. 4º É, ainda, vedado ao Senador:

I - celebrar contrato com instituição financeira controlada pelo Poder Público, incluídos nesta vedação, além do Senador como pessoa física, seu cônjuge ou companheira e pessoas jurídicas direta ou indiretamente por ele controladas;

II - dirigir ou gerir empresas, órgãos e meios de comunicação, considerados como tal pessoas jurídicas que indiquem em seu objeto social a execução de serviços de radiodifusão sonora ou de sons e imagens;

III - praticar abuso do poder econômico no processo eleitoral.

§ 1º É permitido ao Senador, bem como a seu cônjuge ou companheira, movimentar contas e manter cheques especiais ou garantidos, de valores correntes e contrato de cláusulas uniformes, nas instituições financeiras referidas no inciso **I**.

2º Excluem-se da proibição constante do inciso **II** a direção ou gestão de jornais, editoras de livros e similares.

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);

II - a percepção de vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, § 1º), tais como doações, benefícios ou cortesias de empresas, grupos econômicos ou autoridades públicas, ressalvados brindes sem valor econômico;

III - a prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes.

Parágrafo único. Incluem-se entre as irregularidades graves, para fins deste artigo:

I - a atribuição de dotação orçamentária, sob a forma de subvenções sociais, auxílios ou qualquer outra rubrica, a entidades ou instituições das quais participe o Senador, seu cônjuge, companheira ou parente, de um ou de outro, até o terceiro grau, bem como pessoa jurídica direta ou indiretamente por eles controlada, ou ainda, que aplique os recursos recebidos em atividades que não correspondam rigorosamente as suas finalidades estatutárias;

II - a criação ou autorização de encargos em termos que, pelo seu valor ou pelas características da empresa ou entidade beneficiada ou contratada, possam resultar em aplicação indevida de recursos públicos.

3.1.2 Falta de Decoro Parlamentar nos Estados Unidos

O Artigo 1º da Seção 5 da Constituição dos Estados Unidos determina que cada integrante do Congresso será julgado e punido pelos próprios membros, por conta de condutas atentatórias ao Decoro Parlamentar. Assim prescreve esse Artigo:

Cada Casa será o juiz das eleições, dos retornos e das qualificações de seus próprios membros, e a maioria de cada uma constituirá o quorum para transacionar; mas um número menor pode suspender dia a dia, e pode estar autorizado a forçar o comparecimento de membros faltosos, de todo modo, e sob pena de sofrer penalidades que cada Casa pode estabelecer.²⁰⁴

Esse trecho da Carta Maior norte-americana não versa especialmente sobre o que considera falta de decoro parlamentar. Porém, dá aos legisladores o direito de punir seus pares caso incidam em atitudes incompatíveis com o Decoro Parlamentar.

²⁰⁴ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constituição Federal dos Estados Unidos**. Seção 5, Artigo 1.

Relatos podem revelar, contudo, o que pode ser enquadrado como comportamento antiético de membros do Congresso. Em 1993, o escritor Stephen Gillers,²⁰⁵ no artigo “*Packwood Case: The Senate is Also in Trial*”, relatou fato ocorrido com o Senador Bob Packwood. O Autor qualificou o caso da conduta indecorosa do Senador como clichê e ímpar. Era clichê, pois narrava a história de um idoso que, usando da prerrogativa de sua função, aproveitava-se sexualmente de mulheres mais novas. Era ímpar, já que, pela primeira vez na história, o Congresso se mostrava propenso a julgar um dos próprios integrantes por ofensa sexual. Conforme o resultado, o veredito do Senado não só resolveria as denúncias contra o Senador, como também revelaria o pensamento da Casa Legislativa a respeito da gravidade desse tipo de conduta. A depender da decisão, soaria como aviso a todos os membros do Congresso e a suas equipes. De acordo com as regras de ética do Senado, os observadores de Packwood precisavam decidir se o colega “violara a lei” ou se “era enquadrado em caso de conduta imprópria”. Aparentemente, o fato conduzia a ambas as conclusões.

Vinte e três mulheres, a maioria integrantes de equipes do Senado, de comitês de campanha, e até lobistas e uma jornalista, relataram ao periódico “*Washington Post*” terem sido molestadas sexualmente por Packwood, um republicano de Oregon, em circunstâncias que retomavam a mesma narração: o Senador, sozinho com uma mulher, geralmente no gabinete dele, às vezes embriagado, repentinamente “[...] agarrava-a, beijava-a nos lábios ou tentava introduzir a língua na boca da mulher”. Algumas ainda acrescentaram ter ele colocado as mãos em suas nádegas. Todas confirmaram que as ações só eram interrompidas depois de vigorosos protestos das vítimas.

²⁰⁵ GILLERS, Stephen. *The Packwood Case*. The Senate is also on trial. (trad. nossa). Nation Issue. vol. 256. 12. 3/29/1993. p. 404, 2 p/bw. Disponível em: <http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&AuthType=cookie.ip>. Acesso em: 18.11.2004, às 16h31min.

A defesa de Packwood não foi coerente: antes do dia da eleição, quando questionado pelo “*Post*” sobre as queixas, ele as negou e até tentou desacreditar o depoimento de três das mulheres. O fato só foi divulgado pelo Jornal após a eleição, acrescido de quatro denúncias, quando Packwood já havia sido reeleito para o 5º mandato. Com a vitória, seus esclarecimentos mudaram: ele se recusou a refutar queixas específicas e expressou pesar por “qualquer desconforto ou constrangimento” os quais pudesse ter causado às acusadoras. Anunciou que buscaria ajuda para o problema de alcoolismo e, em seguida, internou-se em um centro de tratamento.

Embora não mais negasse as acusações, omitiu ao “*Post*” que estava preparando sua defesa perante o Comitê de Ética do Senado, condutor do inquérito, com a contratação de advogados. A princípio, aparentava ter optado por indagar acerca da vida sexual de cada uma delas, a fim de dissuadi-las de prestar queixa ou desacreditá-las, caso o fizessem. Porém, desistiu dessa linha de atuação, quando o Comitê de Ética adotou normas de “proteção” às vítimas de crimes sexuais, identicamente ao que faziam juízes federais ou estaduais.²⁰⁶

Então, escolheu quatro outras alternativas de defesa: a “*under the influence*” – ele não estava consciente ou passível de julgar seus atos, devido à embriaguez; a “*no mean... no eventually*” – segundo o Congressista, todas as vítimas confirmaram a interrupção da ofensa sexual depois da recusa delas; portanto, ele não era “mau sujeito”, estava apenas aturdido pelo efeito da bebida; a defesa da “*amnesia*” – essa opção estava praticamente descartada, porquanto como poderia ele justificar as duas versões apresentadas ao “*Post*”: uma antes da eleição e outra, bem diferente, após a reeleição? Como, igualmente, explicar por

²⁰⁶ GILLERS, Stephen. *The Packwood Case*. The Senate is also on trial. (trad. nossa). Nation Issue. vol. 256. 12. 3/29/1993. p. 404, 2 p/bw. Disponível em: <http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&AuthType=cookie.ip>. Acesso em: 18.11.2004, às 16h31min

que não buscara ajuda para o problema com o alcoolismo até que este se tornasse público? Por último, a defesa do “*already punished enough*” – Packwood se mostrava arrependido e disposto a aceitar uma sanção. Tal estratégia visava comover seus pares, que pensariam: “Olhem, ele está mudado. Toma seus remédios. Não sejamos vingativos. Ele é bom para o Estado”.

Uma vez que todas as defesas intentavam diminuir o grau de culpabilidade do Senador, aguardava-se a reação do Senado. Precedentes no mesmo sentido eram raros: houve um caso relatado, em que, por várias razões, não só o Senado não investigou as denúncias, bem como outros senadores se solidarizaram com o acusado. Apesar disso, caberia à Casa Legislativa cumprir seu dever, julgando o caso; a decisão certamente inibiria comportamentos semelhantes de outros membros do Congresso ou de suas equipes; tudo dependia da seriedade com que o Senado trataria a matéria. Ela poderia aplicar a Packwood uma advertência ou um castigo. A primeira apenas desencorajaria a ocorrência de fatos iguais; a segunda representaria a condenação moral da comunidade a este comportamento em particular. Era o momento adequado de o Senado demonstrar que atitudes como a de Packwood violavam padrões de conduta aceitáveis para agentes públicos ou, na linguagem parlamentar, era conduta imprópria que afetava a imagem da Casa.

Outra penalidade poderia ser a expulsão; entretanto, julgavam-na medida extrema, que não correspondia à gravidade do acontecido. Essa pena somente caberia, caso se considerasse como falta grave de decoro parlamentar o falso depoimento prestado ao Jornal antes da eleição, o que configuraria a utilização de postura fraudulenta – mentir ou distorcer fatos – com o propósito de ganhar a reeleição. Entretanto, não era praxe do Congresso

investigar acontecimentos decorridos durante a campanha eleitoral, mesmo que afetassem o rumo e o resultado da votação.²⁰⁵

Embora não tenha sido divulgado o resultado desse caso ou a sanção a ele aplicada, permanece a certeza de que todo o Senado deveria se responsabilizar pela decisão a tomar; competia tão-somente ao Comitê de Ética do Senado apurar os fatos, colher as provas e recomendar o que deveria ser feito. Apenas o voto do Senado revelaria o julgamento ético da Instituição e o de cada um dos membros com respeito ao comportamento de Packwood. Ele não era o único senador em julgamento naquele momento.

A ilustração sugere que discussões sobre certas falhas éticas do Congresso norte-americano nos anos 90 consistiam situação normal que perdura, talvez, até hoje. A diferença é que, atualmente, os políticos são, normalmente, mais honestos que aqueles que passaram pelos corredores da Casa há centenas de anos. Eles se vêem subordinados a inúmeras normas éticas, mais do que as de qualquer corpo legislativo do mundo. Estão reprimidos por uma situação quase irônica – quanto melhor e mais efetiva é a atuação do Congresso, pior a opinião pública a julga, dizem estudiosos como Hess.²⁰⁶

Hess prossegue afirmando que não existe a proliferação da “maldade” na classe política; ao contrário, sucede o aumento da quantidade de normas a regerem o comportamento de integrantes da Câmara. No “século XIX”, ele acrescenta, “as denúncias contra o congressista Gringrich jamais viriam a público”.

²⁰⁵ GILLERS, Stephen. *The Packwood Case*. The Senate is also on trial. (trad. nossa). Nation Issue. vol. 256. 12. 3/29/1993. p. 404, 2 p/bw. Disponível em: <http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&AuthType=cookie.ip>. Acesso em: 18.11.2004, às 16h31min

²⁰⁶ HESS, Stephen. Brokings Institution. *Despite Scandals, Government Today is cleaner*. Washington: Washington Currents. Acesso em: 26.11.2004.

3.2 Efeitos sobre a sociedade da Falta de Decoro Parlamentar

“A Ética torna bom também o homem que faz ações. Assim, realizando ações boas, a pessoa realiza a si mesma como pessoa boa, cuja presença faz bem aos circunstantes, à semelhança do grãozinho de mostarda da parábola evangélica, o qual é o menor entre as sementes, mas cresce e se torna arbusto, e entre suas folhas os pássaros do céu aninham-se gorjeando.”

Antônio Marchionni

Todas as idéias apresentadas nos Capítulos anteriores visavam atingir a questão agora abordada. De acordo com Rawls qualquer sociedade, se bem ordenada, está apoiada em concepções públicas de justiça. Isso significa reconhecer que os indivíduos que a integram pretendem comportar-se de acordo com os princípios da Justiça. Se estes são permanentes, ou seja, perduram ao longo do tempo, os que participam dessa sociedade tendem a internalizar o “senso de justiça” e a entender como devem atuar de modo a mantê-la,²⁰⁷ inibindo vontades e inclinações de agir de forma antagônica ao que preceitua o conceito de bem comum estabelecido pela coletividade em que vive.

Porém, ao se admitir um viés psicológico a determinar que a pessoa procura, quase sempre, satisfazer os próprios interesses, é improvável que ela se prenda sempre ao sentido efetivo de Justiça. Nesse contexto, o legislador é compelido a criar mecanismos, ou normas, que concebam a organização social de modo a satisfazer desejos individuais ou de grupos, persuadindo os cidadãos a adotar posturas voltadas ao bem-estar comum.²⁰⁸

Para alcançar tal meta, deve-se tomar em conta que é inerente à natureza humana, em determinado grau, agir de maneira justa quando vive em instituições justas que

²⁰⁷ RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Tradução de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 504.

²⁰⁸ Ibidem. p. 505 – 506.

beneficiam seus membros. Ao se constatar que as instituições são representadas por homens que nelas atuam, conclui-se que o comportamento destes, se justo ou não, influirá psicologicamente no desejo de cada cidadão de se conduzir conforme o sentimento de justiça determinado por sua sociedade. Assim, torna-se inexorável examinar algumas questões psicológicas que se refletem na decisão das pessoas e afetam o acordo inicial.²⁰⁹

3.2.1 Concepções psicológicas segundo John Rawls

Aqui, como é evidente, seguiremos o argumento de Rawls. Para ele, os sentimentos dos cidadãos de uma sociedade são formados conforme duas tradições: a primeira, derivada da visão utilitarista de Hume a Sidgwick, concerne ao aprendizado social. A Teoria prega que o condicionamento moral almeja motivar o indivíduo a desejar agir corretamente, apenas porque é correto, e a não fazer o considerado errado. Tais atitudes serão alcançadas pela aprovação ou pela reprovação dos pais, da escola e das outras pessoas em posição de autoridade. O reforço para incentivá-lo a atuar segundo os padrões são a recompensa ou o castigo. Os efeitos dessa medida são exibidos pelas seqüelas morais detectadas posteriormente²¹⁰.

Freud teria teorizado a respeito desse tema de forma análoga à Teoria do Aprendizado Social. Ele asseverava que os preceitos morais reforçados por aqueles que ocupam posições de autoridade (nesse caso, os pais) são aceitos pela criança como o melhor modo de resolver as suas ansiedades, e as atitudes resultantes representadas pelo superego tentem a ser duras e punitivas, refletindo as tensões da fase edipiana.

²⁰⁹ RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Tradução de: Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 506.

²¹⁰ Ibidem. p. 508 – 511.

[...] Decorre disso que, como os pais e outros que ocupam posições de autoridade tendem de várias formas a equivocar-se e a agir de modo egoísta na utilização do elogio e da culpa, e na aplicação de recompensas e punições, exame racional, provavelmente serão, em aspectos importantes, irracionais e injustificadas. O progresso moral na vida posterior consiste em parte na correção dessas atitudes à luz de quaisquer princípios que, por fim, reconhecemos como sólidos.²¹¹

Para Rawls, a outra tradição da aprendizagem moral se baseia na ideologia racionalista, adotada por Rousseau e Kant e, mais recentemente, por Piaget. A Filosofia aposta no livre desenvolvimento dos potenciais emocionais e intelectuais de cada ser humano: ao amadurecer, este é capaz de identificar seu papel social, entender as idéias do próximo, simpatizar com eles e, a partir desses sentimentos, construir relacionamentos sociais apoiados na cooperação, no companheirismo e no autodomínio. A Teoria compreende os valores morais como resultado natural da natureza social do homem. De acordo Rawls, J. S. Mill compartilharia dessa posição: a pessoa somente fugira a essa “atitude natural”, quando parece a ela existir, por parte de outros, autoridade arbitrária. Rawls defende que a segunda teoria é mais otimista, uma vez que expressa serem os conceitos de justo e justiça capacidades inerentes à essência da humanidade.

3.2.1.1 Moralidade da autoridade, do grupo e dos princípios

3.2.1.1.1 Moralidade da autoridade²¹²

A moralidade da autoridade, na concepção de Rawls, é a moralidade da criança. A manutenção das gerações condiciona a família à necessidade de ensinar às crianças os sentidos de certo e errado, exercendo, desse modo, seu legítimo papel de autoridade paterna. Como estas não se acham aptas a julgar os fundamentos morais que lhes são

²¹¹ FREUD, Sigmund. Apud: RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Tradução de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 508.

transmitidos pelos pais, aceitam-nos como bons para elas, pois supõem que eles a amam, o que as levará a amá-los também e a se sentirem seguras de seu valor como pessoa. Caso essa situação não se concretize, isto é, elas não se sintam amadas nem respeitadas, a tendência é desobedecer àquilo que lhes é determinado, como a obediência, a humildade e a fidelidade aos que detêm a autoridade.

3.2.1.1.2 Moralidade do grupo²¹³

Como segunda etapa do desenvolvimento moral, a moralidade do grupo se compõe de variados casos – pode ir desde um grupo específico até a comunidade nacional. Diferentemente do sentido que a moralidade tem para a criança, a do grupo se prende aos diversos papéis sociais representados pelo indivíduo em cada associação com a qual convive. Então, existe o grupo da família, o da escola, o dos amigos, o dos vizinhos e assim sucessivamente; a quantidade de grupos aumenta conforme o crescimento e as responsabilidades da pessoa.

Na medida em que ela se vê inserida em grupamentos distintos, igualmente o serão os princípios, os ideais e os valores morais aos quais precisará se ajustar. Por conseguinte, a moralidade do grupo implica considerar a realidade sob diferentes ângulos e, ao mesmo tempo, pensá-los como parte de um sistema único de cooperação. Daí adviria a noção de cidadão, assumida por todos, porquanto todos os ideais devem convergir para o alcance do bem comum, sobretudo para os que optam pela vida pública. Como o interesse dos membros é idêntico, a moralidade grupal se caracteriza pela equidade, pela justiça, pela confiança e pela imparcialidade. Quando não se vêem nos outros essas virtudes, pode um ou

²¹² RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Tradução de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 512 – 517.

²¹³ RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Tradução de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 518 – 523.

mais membros optar pelos vícios, como avidez, parcialidade, desonestidade, falsidade e falta de equidade, dentre outros.

3.2.1.1.3 Moralidade dos princípios ²¹⁴

A fim de entender a moralidade de princípios, convém considerar que a moralidade do grupo leva, naturalmente, a se assumirem e conhecerem os padrões de justiça, expressos, por exemplo, pelo ideal de cidadania. Com base nas associações que faz com vários grupamentos, o particular concorda em seguir os padrões morais a ele apresentados com o fito de obter aprovação social; então, a vontade de obedecer a valores de justiça aparece, primeiramente, por conta dos laços afetivos desenvolvidos com os que lhe inspiram confiança e companheirismo.

Em coletividades bem-estruturadas, segundo Rawls, os padrões de justiça estabeleceriam não só a concepção pública de justiça, bem como levariam os cidadãos a se interessarem por relações políticas, compelindo aqueles que ocupam cargos legislativos ou públicos a aplicar e interpretar tais paradigmas morais. Estes, normalmente, se vêm impelidos a adotar as idéias alheias, com a finalidade de detectar o que a sociedade deseja, obter razoável equilíbrio entre reivindicações antagônicas e adequar os variados ideais da moralidade do grupo. Quando atingem tais objetivos, a coletividade acaba por aceitar a criação de uma assembléia legislativa ou uma convenção constituinte, pois entende que estas garantirão o domínio dos princípios da moralidade e proporcionarão benefícios a todos. Daí decorre a terceira lei psicológica, segundo a qual os sentimentos de amor e confiança, conformados pelas duas leis anteriores, e a compreensão de que nós e os que amamos e com

²¹⁴ RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Trad. de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 524 – 531.

quem nos preocupamos recebem as benesses de uma organização duradoura e justa criam o senso de justiça. Desse modo, valoriza-se a cooperação humana justa.²¹⁴

3.2.2 Princípios da Psicologia moral ²¹⁵

Das três leis psicológicas examinadas no subitem anterior, derivam os princípios da psicologia moral, alicerçados nos sentimentos morais, definidos por Rawls assim:

[...] constitui uma característica necessária dos sentimentos morais, e faz parte do que os distingue dos sentimentos naturais, o fato de a explicação da pessoa a respeito de sua experiência invocar um conceito moral e os princípios que lhe são associados. A análise que ela faz de seu sentimento refere-se a um bem ou a um mal reconhecidos.²¹⁶

Tal característica se revela coerente com a Doutrina Contratualista, consoante a qual os sentimentos (ou as atitudes) morais encontram respaldo na aceção de valores justos escolhidos na posição original, enquanto diferentes sentimentos morais se conectam ao conceito de bem (e mal). Por exemplo, é previsível que um indivíduo irado intente revidar ou dificultar os objetivos de quem o enfureceu, variando suas atitudes em conformidade com a moralidade daquele. As posturas decorrentes das funções de moralidade de associação se distinguem daquelas relacionadas às moralidades de princípios. Assim, geralmente, a indignação, a culpa e o ressentimento remetem ao sentido do justo; já o desprezo, o deboche e a vergonha, ao conceito de bem – eles se ampliam até o dever, a obrigação, (caso houver), a auto-estima e o senso do próprio valor.

²¹⁴ RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Trad. de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 524-531.

²¹⁵ Ibidem. p. 535 – 549.

²¹⁶ Ibidem. p. 537.

Os sentimentos morais, os quais fundamentam a Teoria da Justiça e a do justo, precisam da idéia de reciprocidade – conciliação entre a visão de si e dos outros como seres morais iguais. Nesse contexto, não existe prioridade, uma vez que são todos semelhantes e, portanto, dotados dos mesmos pensamentos e sentimentos sobre moral e justiça. O equilíbrio entre os homens é fornecido pelos princípios da justiça.²¹⁵

No entanto, reconhece-se que nem toda pessoa compartilha esses princípios de justiça com os outros; desse modo, aquela que não possui senso de justiça, isto é, que segue as normas do grupo apenas em razão de interesses pessoais e conveniências, também não dispõe de alguns sentimentos morais elementares, como noção de solidariedade e humanidade, dentre outros. Ora, tal circunstância não significa que todos devem obedecer cegamente às normas ditadas pela Justiça, quando estas não beneficiam a o ser humano. Ele, porém, quando não possui culpa, remorso, laços de amizade e confiança mútua, igualmente não possui senso de justiça, e, conseqüentemente, concepção de humanidade. Portanto, pressupõe-se que os sentimentos morais devem ser inerentes à vida humana.

Conforme Rawls,

[...] esses princípios (sentimentos morais) regulam a educação moral e a expressão de aprovação e desaprovação moral, assim como governam a estrutura das instituições. Porém, mesmo que o senso de justiça seja o resultado normal de atitudes naturais humanas em uma sociedade bem-organizada, ainda é verdade que nossos sentimentos morais presentes podem ser irracionais e fúteis. Entretanto, uma das virtudes de uma sociedade bem organizada é a de que, uma vez eliminada

²¹⁵ RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Trad. de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 535-549.

a autoridade arbitrária, os seus membros sofrem muito menos o peso da consciência opressiva.²¹⁷

Então, a formulação do sentido de justiça e o pragmatismo dos sentimentos morais apenas florescem em contexto institucional justo, reconhecido assim pela coletividade; essas tendências representam a vontade social de se adaptar aos pontos de vista morais e a eles obedecer, desde que os compreenda como princípios de justiça e reconheça que as organizações e as instituições sociais estão voltadas a garantir o bem-estar daqueles por quem os cidadãos se interessam.

Daí advém a idéia de que

Aqueles que se submetem a uma pessoa em posição de autoridade com certeza a consideram de forma diferente, dependendo de toda a organização ser ou não justa e bem-estruturada para promover o que eles consideram ser os seus interesses legítimos. [...] As instituições possuem padrões de conduta humana definidos por sistema públicos de regras, e o próprio fato de alguém ocupar cargos e posições definidos por elas geralmente indica certas intenções e objetivos. A justiça ou a injustiça das organizações da sociedade e as convicções dos homens sobre essas questões influenciam profundamente os sentimentos sociais; em grande medida, determinam como consideramos o fato de outra pessoa aceitar ou rejeitar uma instituição, ou sua tentativa de reformá-la ou defendê-la.²¹⁸

Tais instituições determinam o processo político, por meio do qual os legisladores estabelecem e revêem leis, como forma de controlar o poder executivo do governo. Entretanto, as forças representadas pelos poderes da união, os parlamentares e os líderes políticos protagonizam certos tipos de atos inconstitucionais para os quais ainda não existem, ou não se aplicam, sanções legais. Essa prerrogativa de ação dos principais agentes

²¹⁷ RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Tradução de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 544.

²¹⁸ Ibidem. p. 546.

políticos, sobretudo a dos senadores e a dos deputados, guiada, mormente, pelos princípios de moralidade considerados por eles como aceitáveis e permissíveis, os quais, muitas vezes, não dispõem de qualquer “sistema de freios e contrapesos institucionais” a guiar a censura de tais atos a um resultado justo, produz o que se pode chamar de desobediência civil.

A coletividade estabelece elos com pessoas e instituições consoante a maneira como é por elas afetada. Como se abordou, a noção de reciprocidade é fundamental nas relações sociais; ora, se cada membro do grupo, ou todo ele, recebe o bem, a justiça, a equidade, o previsível é retribuir da mesma forma. Caso ocorra o contrário, tende, igualmente, a agir de acordo com o que a si é oferecido. Tal reflexo psicológico se reveste de importância para se entenderem as relações entre os entes públicos e a sociedade, uma vez que o dito popular “olho por olho, dente por dente” demonstra o condicionamento a que estão sujeitos os sentimentos e as emoções das pessoas.

Consiste em raciocínio lógico identificar que um homem racional não se mostrará indiferente àquilo que tanto promova quando prejudique o seu bem-estar e o dos outros por quem nutre sentimentos de afeto, confiança e solidariedade. Dessa maneira, pode-se esperar que ele desenvolva sentimentos de apego ou aversão a tudo que o beneficie ou agrida, o que se refletirá em suas atitudes: de aceitação ou de revide. Assim se explica como as leis psicológicas afetam os rumos de determinada sociedade considerada, em princípio, como bem organizada.

3.2.3 Efeitos da falta de Decoro Parlamentar no Brasil

E a sofreguidão é tanta, e os banquetes ocorridos sem cerimônia, à luz do dia, a portas abertas, sem os cuidados para que a coisa não transpareça, que a notícia não escandaliza a ninguém mais.

Antonio Luiz de Souza
Rocha

A explanação anterior demonstra como os sentimentos morais e a noção de justiça como equidade - entendidos como a preocupação das pessoas com o bem-estar comum e a extensão dos sentidos de justiça e bem – poderia, segundo a concepção de Rawls, influir o comportamento dos cidadãos. A questão que se coloca, a partir dessa teoria de psicologia moral, é a influência no cidadão da percepção que estes têm sobre o comportamento dos parlamentares; mais precisamente, a relação entre o comportamento efetivo do parlamentar e o seu dever de buscar o atendimento às necessidades e às aspirações humanas da coletividade em que se inserem. A partir daí, podemos inferir algumas hipóteses sobre as consequências da falta de decoro parlamentar,

No caso brasileiro, a conjuntura vislumbrada preocupa os que admitem haver no País uma crise de autoridade. A quantidade de denúncias apresentadas tanto pelos meios de comunicação quanto pelo Ministério Público proclama o descrédito dos agentes públicos, acusados de prevaricação ou, no caso dos integrantes do Congresso, de ausência ao trabalho, aceitação de suborno, obstrução de pauta, exercício do voto em benefício próprio ou de terceiros. O cenário, do modo como se desenha, é maléfico ao conjunto dos cidadãos, já que perturba a ordem legal e a social. A autoridade, para o povo, representa poder legítimo, sobretudo em estado democrático de direito. Como, então, admitir tal autoridade ou a ela obedecer, quando se corrompeu a essência de moralidade que deveria ampará-la e legitimá-la perante a população?²¹⁹

Quando o povo se dá conta de que não pode mais confiar naqueles que elegeu para representá-lo e legislar em prol do coletivo, sente-se desamparado para lutar por seus direitos e depositar crenças positivas no futuro do País. É esse o quadro que se traça na

²¹⁹ FARAH, Elias. **Cidadania**. Direitos Humanos, Administração Pública, Política, Moralidade Pública e Privada, Urbanização, Violência Urbana, Trabalhismo, Justiça, Proteção Legal do Cidadão. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 57.

sociedade brasileira; à medida que os parlamentares, ou pelo menos boa parte deles, não correspondem aos anseios sociais, afastando-se do senso de justiça, ferem os sentimentos cívicos da sociedade, causando o surgimento de uma nação doente, a qual equivale a um médico o qual, em razão de atitudes antiéticas, perde a credibilidade e, com isso, seus pacientes. O brasileiro, hoje, teme solicitar a proteção da autoridade na busca da garantia de seus direitos. Perdeu a fé no desempenho dos Congressistas, levados a aprovar leis e emendas constitucionais muito mais em função de trocas políticas entre o Executivo e o Legislativo do que preservar ou instituir direitos morais do cidadão, no tempo e no espaço.²²⁰

O Congresso Nacional, preocupado com repercussões eleitorais, na intenção de recuperar a simpatia do eleitor, aprova normas as quais auxiliam apenas a uns poucos selecionados, traindo, assim, a pouca confiança já depositada neles na qualidade de políticos cumpridores e elaboradores de leis justas, que promovam a justiça com equidade. Atitudes como esta propiciam a inversão dos valores morais; cada indivíduo, na medida de seu senso de moralidade, mantém na consciência a lógica de que a lei não serve para todos, não se aplica a todos – casos e casos provam que a impunidade e a falta de princípios morais se tornaram habituais nas Casas legislativas.²²¹

Além da morosidade do Poder Judiciário, no qual o tempo decorrido entre o ato ilícito e o seu julgamento afasta, muitas vezes, a aplicação da pena adequada ao caso, o Legislativo, por meio de procedimentos legais, evoca a Imunidade Parlamentar, e até mesmo o sentimento corporativista, para deixar impunes comportamentos atentatórios ao Decoro Parlamentar. Quanto mais freqüentes são os subterfúgios legais, os maus exemplos, a perpetuação da impunidade só para poucos – constantemente políticos ou representantes do

²²⁰ FARAH, Elias. **Cidadania**. Direitos Humanos, Administração Pública, Política, Moralidade Pública e Privada, Urbanização, Violência Urbana, Trabalhismo, Justiça, Proteção Legal do Cidadão. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 58.

topo da pirâmide social – mais eles influenciam o ânimo da opinião popular no sentido da desobediência civil, do descumprimento da lei. Afinal, não se pode mais crer na retidão moral dos legisladores e na certeza de que a ordem legal e a social serão preservadas, com a punição aos infratores, torna-se plausível e mesmo previsível acreditar na degeneração dos costumes, inclusive pela pouca formação educacional e cívica do povo.²²²

Nesse contexto, podemos sugerir que não surtem os efeitos desejados (ou pelo menos expressos nas suas respectivas introduções) os Códigos de Ética e Decoro Parlamentar instituídos pelo Senado e pela Câmara Federal – a mentira eleitoral, as promessas de campanha descumpridas após o pleito, o perjúrio explícito na tribuna da Casa Legislativa à qual o legislador serve, este configurado como falta de decoro parlamentar, não produzem quaisquer resultados efetivos em termos de punições. Há certo tempo, três senadores de partidos diferentes optaram por renunciar ao mandato para escapar da instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito, a qual, a partir das provas colhidas, recomendasse a cassação ou a suspensão de seus direitos políticos, como prescreve a Lei e o Código de Ética. Se distorcer a verdade no Congresso já é grave comportamento, mais danoso fazê-lo ao eleitor; no entanto, costumeiramente, em períodos que antecedem eleições, constata-se que muitos candidatos, a maioria já conhecidos dos votantes, fantasiam a verdade na ânsia de angariar votos. Tal conduta pouco difere dos golpes perpetrados por estelionatários no intento de enganarem o “outro”. Esse delito, merecedor de punição, deve ser julgado pelo juiz mais qualificado: o eleitor. No momento de depositar seu voto, precisa separar o bom do mau

²²¹ *Ibidem*. p. 59.

²²² FARAH, Elias. **Cidadania**. Direitos Humanos, Administração Pública, Política, Moralidade Pública e Privada, Urbanização, Violência Urbana, Trabalho, Justiça, Proteção Legal do Cidadão. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 58.

parlamentar, buscando, antes de tomar sua decisão, informações sobre a vida pregressa, as condutas moral e pessoal e as ações já realizadas pelo candidato.²²³

No Brasil, não só as comunidades locais, mas também a sociedade, vêm adotando postura de passividade diante dos desmandos de toda ordem perpetrados por maus parlamentares. Ficar sussurrando críticas ou falando mal de um ou outro senador ou deputado não resolve o problema da improbidade pública e da falta de ética destes. Em vez de imitar os maus exemplos, cooptar com a corrupção, perseguir vantagens pessoais, dentre outras práticas, compete à coletividade exigir, por todos os modos a seu alcance, a punição e a expulsão daqueles desprovidos dos sentidos de justiça e cooperação, porquanto foi ela que elegeu os ímprobos; pertence-lhe o direito de demandar as sanções legais para o parlamentar desviado da honradez e dos sentimentos morais inerentes à função por ele desempenhada.²²⁴

A falta de Decoro Parlamentar, contudo, não acarreta apenas a passividade, a acomodação por parte do povo. Uma vez que a exceção se tornou regra – não há decência, não há comprometimento com os ideais partidários, o fisiologismo impera, a corrupção freqüenta os noticiários nacionais – a impotência experimentada pelos membros da comunidade se explicita em velada e sutil autorização para a corrupção. Não são poucos os que pensam - e põem em prática – a idéia de que

[...] se os grandes fazem o que pensam, eu também posso fazer, a qual se vai alastrando assustadoramente. O resultado aí está, com um precário sistema prisional (penitenciárias, cadeias públicas e até xadreses de delegacias, preferentemente nos grandes centros), superpovoado, e um número fantástico de mandados de prisão expedidos regularmente pela Justiça, que estão por cumprir, demonstrando, de modo insuspeito, que efetivamente existe, ainda em escala

²²³ AGUIAR, Nelson. O Decoro Parlamentar em nível municipal. ano 2. n° 7. Jurídica Administração Municipal. p. 41.

anormal, no País, o problema da impunidade, o qual decorre, em grande parte, do mau exemplo que “vem de cima”, da ineficiência do sistema repressivo e, por que não dizê-lo, da desestrutura do Judiciário ao condenar os menos protegidos pela sorte, enquanto os “graúdos”, porque podem contratar bons advogados, vivem se banquetecendo nas mansões confortáveis.²²⁵

Caso esse quadro desolador persista, incontáveis são e serão os efeitos no que tange à relação entre Ética e conduta. Desse modo, precisa-se estar ciente que o valor de cada ação corresponderá a efeito nas mesmas intensidade e proporção, afetando o Brasil, as instituições políticas, os Poderes e a sociedade como um só organismo.²²⁶

3.2.4 Efeitos da falta de Decoro Parlamentar nos Estados Unidos

A conjuntura brasileira assusta os mais críticos, os realmente preocupados com os rumos da Nação, com o que será o legado brasileiro para as futuras e novas gerações em termos éticos, morais e humanitários. Mas a crise não é vivida exclusivamente no Brasil. A história do Ocidente se depara a um dos momentos mais expressivos de mudanças resultante de crises culturais – ética, política, institucional, econômica, social, em todos os setores, enfim. O mundo, ainda separado em Ocidente e Oriente, imerge numa “Crise Cultural Aética”, levando filósofos, políticos e historiadores ao esforço de entendê-la, saber de onde provém, questionar relações de causa e efeito e, a partir dessa análise, descobrir soluções. “E essa crise ética corre solta pelo mundo.”²²⁷

²²⁴ CARNEIRO, Oziel. A Mentira Eleitoral. **Revista Cidades do Brasil**. Outubro de 2001. Disponível em: <<http://www.cidadesdobrasil.com.br/egi-in/news>>. Acesso em: 8.1.2004. p. 1.

²²⁵ CARNEIRO, Oziel. A Mentira Eleitoral. **Revista Cidades do Brasil**. Outubro de 2001. Disponível em: <<http://www.cidadesdobrasil.com.br/egi-in/news>>. Acesso em: 8.1.2004. p. 32.

²²⁶ MOORE, George Edward. *Principia Ethica*. Trad. de: Márcio Pugliesi e Divaldo Roque de Meira. São Paulo: Ícone, 1998. p. 235.

²²⁷ ROCHA, Antonio Luiza de Souza. Ética e a crise global em que vivemos. In: MONTORO, André Franco et al. **Ética na Virada Do Século: “Busca do Sentido da Vida”**. MARCÍLIO, Maria Luiza, RAMOS, Ernesto Lopes (coords.). São Paulo: LTR Editora Ltda., 1997. passim.

Tal conjuntura também reflete a realidade norte-americana. Nos Estados Unidos da América do Norte, os cidadãos passaram a questionar as atitudes dos congressistas apoiados nos valores morais expressos pela Constituição e cobrados nos Códigos de Conduta elaborados tanto para os integrantes da Câmara Federal (*House of Representatives*) quanto para o Senado (*Senate*), de forma até mais detalhada, contundente e rigorosa que os dos Códigos de Ética do Congresso Nacional brasileiro.

A resposta dos cidadãos já se faz sentir: lá, o sistema eleitoral se fundamenta no voto facultativo, isto é, o cidadão estadunidense só exerce o direito do voto por livre arbítrio. Segundo estatísticas, o número de votantes vem diminuindo a cada eleição (em 2002, somente 50% dos norte-americanos compareceram às urnas). Além disso, muitos exprimiram o desejo de rasgar o título de eleitor ou nunca mais votar, desapontados e inconformados com o que chamam de “próximo escândalo” envolvendo parlamentares.²²⁸

Ademais, os efeitos da falta de Ética e da de Decoro Parlamentar na opinião pública são devastadores. Em dezembro último, o manual do “*Gallup Poll*” pesquisou os modelos éticos de várias profissões e como o indivíduo avaliava o procedimento do profissional em consonância com tais padrões. A classe dos farmacêuticos recebeu a mais alta porcentagem de confiança e credibilidade: 64% dos americanos acreditam na honestidade desses trabalhadores. Já o Senado e a Câmara receberam 15 e 14% de aprovação, respectivamente.²²⁹

Suzanne Garment, autora de “*Scandal. The Culture of Mistrust in American Politics*”, acredita que a Nação está pessimista desde os anos 60. A principal razão para o

²²⁸ AGUIAR, Nelson. O Decoro Parlamentar em nível municipal. ano 2. nº 7. Jurídica Administração Municipal. p. 31.

²²⁹ GILLERS, Stephen. *The Packwood Case*. The Senate is also on trial. Trad. nossa. Disponível em: <<http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&AuthType=cookie.ip>>. Acesso em: 26.11.2004. p. 8.

pessimismo repousa na convicção que o cidadão possui de que “[...] os fatos podem ser distorcidos por uma ou mais pessoas secretamente”. O assassinato dos Kennedy e o de Martin Luther King, o Vietnã, o *Watergate* e a renúncia do Presidente Nixon foram sintomas dessa conspiração.²³⁰ Tudo tem contribuído para a crença de que a ética governamental está desabando. “A maioria das notícias mais sensacionalistas sobre Washington nos últimos 30 anos envolvem torpeza.”, acrescenta Garment.

O foco em julgamentos públicos sobre congressistas é maior em escândalos individuais. Diversos analistas crêem que o fim da “melancolia do povo americano” – descrita por Suzanne – se manifestará com o fenômeno da reviravolta dos poucos votantes, o que ocorrerá logo que procuradores, editores e líderes do Congresso percam o interesse nas notícias escandalosas acerca de atitudes dos legisladores.²³¹ Ademais, a resposta às condutas impróprias acontece com mais rapidez e transparência que no Brasil.

A reação da população dos EUA não parece se mostrar tão expressiva como a do Brasil, porque aquela mantém a tradição de cobrar de seus representantes postura condizente com a função que exercem e comprometimento com as promessas feitas durante a campanha eleitoral. Os cidadãos controlam a participação dos congressistas no Parlamento, verificam se existe coerência entre o que disseram antes de serem eleitos e o que efetivamente revelam mediante o voto das propostas do Governo. Consiste hábito, nos EUA, o eleitor enviar cartas ou *e-mails* ao representante de seu distrito ou de seu estado com opiniões sobre o desempenho do senador ou do deputado – se corresponde ou não às expectativas da comunidade – e críticas à *performance* inapropriada. Alguns chegam a externar a vontade de

²³⁰ GILLERS, Stephen. *The Packwood Case*. The Senate is also on trial. Trad. nossa. Disponível em: <http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&AuthType=cookie.ip>. Acesso em: 26.11.2004. p. 8

²³¹ *Ibidem*. p. 8.

que, caso o legislador não altere sua postura, este não receberá novamente seu crédito de confiança no pleito seguinte.

Este Capítulo tentou demonstrar que as imunidades parlamentares e a falta de decoro parlamentar exercem influência sobre os sentimentos morais e as reações comportamentais dos membros da sociedade, esta muito mais forte que aquelas.

As leis psicológicas comentadas por John Rawls conferem consistência ao raciocínio lógico o qual aposta que as posturas das autoridades e as das instituições públicas são diretamente proporcionais às dos integrantes do grupo social. Por isso, parlamentares, especificamente, necessitam estar sempre atentos ao que comunicam e a como agem tanto dentro quanto fora da Casa Legislativa que os recebeu como representantes legítimos do povo.

A falta de decoro parlamentar de que padecem os Poderes Legislativos do Brasil e dos Estados Unidos afeta as bases da sociedade, porquanto todo mau exemplo deseduca e distorce os princípios de moralidade. No primeiro, os resultados como que “saltam aos olhos” devido à constante desobediência à Ordem Jurídica e ao Princípio da Igualdade por parte dos que deveriam ser seus maiores guardiões, os políticos e, em especial, os legisladores.

O homem brasileiro não aprova o que vê a seu redor – corrupção, fome, benesses para alguns, impunidade. Diante da impotência que pensa ter, escolhe um dos caminhos a seguir: mostra-se passivo, sem reação, ou se “espelha” na autoridade, agindo de maneira idêntica a ela.

O norte-americano, por sua vez, reage à falta de decoro parlamentar com indignação, na maioria das vezes, a qual revela mediante o voto, o absentéismo elevado – constatado nos últimos sufrágios - e a cobrança ao seu representante de atitude condigna com o papel de elaborador das leis.

Embora distintas, as respostas dos indivíduos demonstram sua insatisfação com os rumos definidos por parlamentares para as questões da Ética e do Decoro Parlamentar. Esse sentimento estaria bem representado pelo título de uma das obras de Balzac, “Ilusões Perdidas”.

4. CONCLUSÃO

Este Trabalho procurou demonstrar que o Decoro Parlamentar se vincula a princípios morais e éticos, isto é, tem sua interpretação atrelada ao que se pode depreender das diversas conceituações elaboradas por filósofos e historiadores, cuja referência para o tratamento do conceito se liga inexoravelmente à noção de comportamento, conduta (voltada a interesses particulares ou bem-estar do grupo). Esse argumento se justifica com base no fato de que o Decoro Parlamentar indica a atuação do congressista no exercício de sua função legislativa, mas também revela à sociedade os atos por ele cometidos fora da Casa a que pertence.

No Capítulo 1, expuseram-se todas essas colaborações para provar que a inquietação humana acerca do conceito de ética sempre existiu. Embora filósofos se debruçassem, e o façam até hoje, sobre a trilha a escolher a fim de encontrar a definição mais exata para o vocábulo, até hoje esbarram nas mesmas idiossincrasias humanas a gerar polêmica a respeito da matéria: a ambição, a violência, o egoísmo, o desrespeito, a individualidade exacerbada. Além disso, o Texto valeu-se da colaboração dos pensamentos de John Rawls para encontrar o equilíbrio entre os distintos desejos individuais por meio de uma teoria da justiça como equidade; a seguir, restringiu-se o tema à Ética na política e como o Brasil encara tal virtude com relação a seus agentes públicos.

No Capítulo 2, tratou-se especificamente dos conceitos de Decoro Parlamentar, na visão dos Congressos brasileiro e norte-americano, citando-se os Códigos de Conduta e Decoro Parlamentar de ambos os Países. Depois de feito isso, registraram-se as penalidades aplicáveis, em cada Estado, àqueles que cometem atos atentatórios à Ética e ao Decoro Parlamentar. Pôde-se verificar que os regimentos internos das Casas Legislativas das

duas Nações se diferenciam sobremaneira acerca do conteúdo. As normas americanas detalham com mais objetividade o que é pelo Congresso qualificado de conduta inapropriada, chegando inclusive a estipular valores para algumas atividades do membro as quais possam ser exercidas fora do Congresso, como, por exemplo, proferir palestras. Por último, expôs-se a forma como cada um dos Países entende a questão da Imunidade Parlamentar e sua relação com o Decoro.

Já as regras brasileiras conduzem a questão nos Códigos da Câmara e do Senado de modo mais geral, sem esgotar a referência a certas atitudes consideradas como não-condizentes com o Decoro Parlamentar. Todavia, o Poder Legislativo das duas Nações aborda pontos idênticos quanto à definição da falta de Decoro Parlamentar, embora a redação seja diferente. Tal constatação salienta a teoria de que o Decoro é governado por sentimentos morais, independentemente da nacionalidade da pessoa ou do viés político do governo. Com base nas conceituações, o Capítulo chega à análise das punições que cada um dos Estados em questão determinaram sejam aplicadas ao membro que faltar com o Decoro Parlamentar. Nesse contexto, igualmente se observam similaridades e distinções entre os respectivos normativos. Percebeu-se haver, nos Órgãos legislativos dos dois Países, algum tipo de corporativismo a impedir o trato da matéria com a imparcialidade por ela ensejada. Raros foram os casos em que algum parlamentar tenha sofrido a mais severa penalidade – a expulsão -, embora haja concordância quanto ao fato de que determinadas posturas dos legisladores acabam por atingir também a credibilidade da Casa em que trabalham.

Ademais, os códigos brasileiros a regerem a temática versam superficialmente sobre o Decoro Parlamentar, ofertando brechas à subjetividade, à interpretação particular e, conseqüentemente, às inferências errôneas. Quando se delega a alguém a responsabilidade de decidir sobre a decência, ou não, das atitudes de seus pares com

base, sobretudo, na percepção de mundo dessa pessoa, corre-se o risco de ver grassar a injustiça e a impunidade. As lacunas observadas nas leis que definem aquilo que constitui decoro parlamentar (ou o que não o faz) recomendam reflexão por parte dos congressistas brasileiros. Por um lado, caso o Legislativo se imbua do propósito de produzir regimentos que explorem detalhadamente quais comportamentos representam decoro e quais indicam a falta deste, compete a ele rever os normativos vigentes, para detectar os pontos merecedores de revisão, aprofundamento, expansão. Para tal tarefa, poderia valer-se da legislação e da experiência norte-americanas e, em parceria com membros e empregados do Congresso dos EUA, proceder a estudo dos Códigos de Ética deste País a fim de aperfeiçoar os textos brasileiros, adaptando à realidade nacional o que for relevante, imprescindível, esclarecedor. Os subsídios obtidos permitiriam que a nova redação das normas atribuísse transparência e densidade aos preceitos, o que demonstraria à sociedade a intenção de dispor de documento eficaz no combate à falta de Ética e de Decoro Parlamentar.

Por outro, a alteração dos regimentos, com a elaboração e a aprovação de regras mais rígidas e claras, não contribuiria apenas para responder ao desassossego dos cidadãos, preocupados com as constantes denúncias de atitudes antiéticas de seus representantes. A percepção, por outros Estados, de que os Poderes da União, no Brasil, mormente o Legislativo, vêm buscando com afinco acertar no que concerne ao controle e à fiscalização dos atos de seus agentes públicos não só fortaleceria, mas também facilitaria as relações internacionais. Afinal, nações cujo convívio com atos atentatórios ao Decoro Parlamentar ocorra em níveis aceitáveis pela coletividade tendem a depositar mais confiança naqueles com idêntica conjuntura sociopolítica e a desconfiar dos que ainda mantêm, nos quadros do Governo, políticos corruptos e antiéticos. Ao demonstrar vontade política de solucionar os problemas nessa área, o Brasil sinaliza ao mundo que não mais admitirá comportamentos que perpetuem o rótulo a ele atribuído de “[...] país que não é sério”. Tal

medida possibilitará à Nação negociar de “igual para igual” com outras, abrindo caminho rumo à transformação desse estigma em distinta denominação: a de “país desenvolvido”.

O último Capítulo, corolário da Dissertação, inicia com o exame das imunidades parlamentares, sua classificação e o efeito que podem causar no ânimo da sociedade. Depois dessa apreciação, discorre sobre os princípios psicológicos da moralidade sob o ponto de vista do teórico John Rawls, o qual procurou correlacionar a reação do indivíduo e a do grupo ao comportamento da autoridade a que se subordinam. Tentou-se evidenciar como as imunidades parlamentares e a falta de decoro parlamentar influem os sentimentos morais e as reações dos integrantes da coletividade.

Da pesquisa realizada, desponta a conclusão deste Trabalho: a falta de decoro parlamentar de que padecem os Congressos brasileiro e estadunidense afeta sua sociedade – a indecência confunde a mente do cidadão quanto aos princípios de moralidade. O povo desaprova as irregularidades que ocorrem na esfera do Legislativo e reage a elas de várias maneiras. Diante da frustração de ver seus anseios ruírem sob as acusações de improbidade e imoralidade contra os que por ele foram eleitos para representá-lo e da impotência a qual entende sem solução, opta por se acomodar à situação, em função do desânimo de que é acometido, ou pauta seu comportamento conforme o exemplo da autoridade, como se a identificação com esta o inocentasse de qualquer desvio da norma, já que nada mais faz do que copiar os feitos de seus políticos. Tal distorção de valores dispõe de poucas chances de vitória no domínio da honra, visto que será ele responsabilizado civil, e até criminalmente, pelos atos de desobediência civil. Nesse momento, a situação se torna ainda mais difícil, porque, junto com os sentimentos de insatisfação, surgem os de revolta em virtude da conscientização de que tratamentos diferenciados são dados às mesmas

circunstâncias, dependendo de quem as executa. Desenha-se assim o retrato da sociedade brasileira hoje.

Para escapar a esse determinismo, tal qual se vislumbra atualmente, poderá o Brasil eleger uma via de integração internacional que lhe possibilite trilhar distintos caminhos na busca de reverter o quadro negativo traçado? A resposta é “sim”. Uma das características da Globalização, talvez a mais notável, é a aproximação entre povos e Estados, o que encurta as relações entre fatos próximos e distantes. A intensidade das interações sociais, assim, permite que acontecimentos externos possam modelar eventos locais e vice-versa. A Globalização favoreceu a tendência de se conciliar o local, o específico, com o universal, o global, resultando em transformações sociopolíticas.

Desse modo, os contatos entre indivíduos e regimes diferentes, mediante os “Sistemas de Integração Regionais”, pode estimular a troca de experiências e informação as quais, se adotadas, influirão o ânimo e as atitudes daqueles que decidirem se beneficiar do que outras sociedades se dispõem a transmitir a seus parceiros.

Em tal contexto, o Brasil pode – e deve – valer-se da cooperação internacional para identificar formas e instrumentos de ação que ajudem o Legislativo a vencer o desafio de construir em Poder o qual atenda aos reclames dos cidadãos por transparência ética e moral de parte daqueles em que depositaram a confiança, o voto e os rumos da Nação. Essa interação, todavia, não pode se constituir tão-somente na cópia dos modelos norte-americanos (Até porque também não são perfeitos.); adaptá-los à realidade nacional, retirando o que possuem de bom e viável, talvez não produza os efeitos esperados por todos. Mas a discussão do assunto pode ser um primeiro passo na adoção de mecanismos mais eficazes de controle da atividade parlamentar.

Quanto ao norte-americano, este exterioriza seu desprezo mediante o voto: muitos, várias vezes representando a maioria, se furtam a escolher seu representante no intuito de, com tal postura, mandar um recado a seu representante: Não estou satisfeito com você. Outros votam e acompanham o desempenho de seu candidato durante o mandato deste, mostrando-lhe estar atento às ações executadas e aos votos proferidos em favor de seus eleitores.

As respostas dos indivíduos ratificam o raciocínio de que a quebra de um dos princípios fundamentais da tarefa legislativa – a postura ética – destrói a confiança pública, quando o parlamentar não logra responder pela integridade de seus atos no desempenho de suas responsabilidades políticas. Essa está se tornando a nova realidade, exemplificada neste pensamento de Norberto Bobbio:

[...] com a perspectiva da limitação dos poder dos governantes, a relação política (aquela que se dá entre governantes e governados) passa a ser regida por uma ótica completamente diferente do que prevaleceu nos momentos históricos anteriores, qual seja, aquela segundo a qual os governados só tinham deveres para com os governantes. Com a modernidade, os governantes passam a ter deveres para com os governados e, conseqüentemente, estes direitos em relação àqueles.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. Projeto Pibic/UniCEUB: **Direito e Linguagem**. Julho de 2004. Dissertação. (Mestrado em Direito das Relações Internacionais). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS. Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Brasília.

AGUIAR, Joaquim Antônio Castro. O Princípio de Moralidade Administrativa. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: [s.e.], Caderno de Direito Tributário e Finanças Públicas, ano 5, n. 19, abr./jun de 1997.

AGUIAR, Nelson. O Decoro Parlamentar em nível municipal. ano 2. nº 7. **Jurídica Administração Municipal**. [s.l.]: [s.e.], [s.d.].

ALMEIDA, Guilherme Assis de e CHRISTMANN, Martha Ochsenhofer. **Ética e Direito**. Uma Perspectiva Integrada. São Paulo: Atlas, 2002.

AMER, Mildred L.. *Ethics in Government: Reform of Laws and Regulations*. CRS Issue Brief. Washington: [s.e.], Updated September 26, 1990.

ARRUDA, Antonio. Na boca de todo mundo, ética perde significado. **Folha de São Paulo**. São Paulo: s.e., Folha Equilíbrio, 26.9.2002, p. 8-10.

BASTOS, Celso Ribeiro. O Princípio da Moralidade no Direito Público. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: s.e., Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política, ano 6, n. 22, jan./mar. de 1998.

BATISTA, Antenor. **Corrupção**: fator de desenvolvimento. [s.l.]: [s.e.], [s.d.].

BITTAR, Eduardo C.B. **Curso de Ética Jurídica**: Ética Geral e Profissional. São Paulo: Saraiva, 2002.

BORGES, Alice Gonzalez. O Controle Jurisdicional da Administração Pública. **Boletim de Direito Administrativo**. São Paulo: NDJ Ltda., ano X, n. 5, maio de 1994.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Comissão de Ética Pública. **Desvios éticos**: risco institucional. Brasília: ESAF, 2002.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito**: Técnica e Prática. São Paulo: Saraiva, 2001.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Controle Parlamentar da Administração. **Revista de Direito Público**. São Paulo: [s.e.], n. 96, ano 24, out./dez. de 1994.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Análise dos Códigos de Ética Apresentados pelas Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas à Luz do Decreto-lei 201/67 e do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara Federal. **I Encontro Nacional sobre Ética e Decoro Parlamentar**. Brasília: [s.e.], 2003.

_____. **Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados**. Instituído pela Resolução nº 25, de 2001. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

_____. Rodrigues, Ricardo José Pereira. **A Questão da Transparência Fiscal nos Códigos de Conduta Parlamentar**: Estudo Comparado da África do Sul, Estados Unidos, Portugal e Reino Unido. Brasília, [s.e.], set. de 2001.

CARVALHO, Luís Carlos Ludovikus Moreira. **Ética e Cidadania**. Assembléia Legislativa do estado de Minas Gerais. Minas Gerais: [s.e.], jun. de 2003.

CARNEIRO, Oziel. A Mentira Eleitoral. **Revista Cidades do Brasil**. Outubro de 2001. Disponível em: <<http://www.cidadesdobrasil.com.br/egi-in/news>>. Acesso em: 8.1.2004.

CHALITA, Gabriel. **Ética dos Governantes e dos Governados**. 5ª ed. [s.l.]: Max Limonad, [s.d.].

COMPARATO, Fábio Konder. A Formação de Governantes. **Revista Sumário**. Belo Horizonte: [s.e.], Caderno Escola Legislativa, 3(5): 3-189, jan/jun. de 1997.

_____. Comissões Parlamentares de Inquérito – Limites. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros Editores, n. 5, 1994.

_____. Ética na Política e o Foro Privilegiado. **Seleções Jurídicas**. [s.l.]: [s.e.], jan. de 2003.

COUTO, Sérgio. Foro Privilegiado: Ética na Política e o Foro por Prerrogativa de Função. **Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal**. [s.l.]: Síntese, ano III, n. 18, fev./mar. de 2003.

CRS Issue Brief. **Ethics in Government. Reform of Laws and Regulations**. Washington: Updated, September 26, 1990.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, Malandros e Heróis**: Para uma sociologia do dilema brasileiro. 6 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DANTAS, Ivo. Imunidade e Decoro Parlamentar. **Revista Jurídica Consulex**. [s.l.]: Ed. Consulex, ano V, n. 116, 15.9.2001.

DIAS, Jean Carlos. A Moralidade Administrativa como Interesse Difuso e Requisito Autônomo da Ação Popular. **Revista Zênite**. [s.l.]: [s.e.], ano II, n. 18, jan. 2002/2003.

ETHICAL LEADERSHIP FORUM 2002, March 31, 2000, Hong Kong. **“Government Ethics: The U.S. Approach to Conflicts of Interest”**, Presentation by Jane Ley, 2000.

FARAH, Elias. **Cidadania**. Direitos Humanos, Administração Pública, Política, Moralidade Pública e Privada, Urbanização, Violência Urbana, Trabalho, Justiça, Proteção Legal do Cidadão. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

FERRAZ, Sérgio. O Controle da Administração Pública na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar Ltda., vol. 188, abr./jun. de 1992.

FERREIRA, Carlos Eduardo Moreira. Ética na Política. **Revista Justiça e Cidadania**. [s.l.]: [s.e.], ed. n. 20, nov. de 2001.

FIGUEIREDO, Marcelo. **O Controle da Moralidade na Constituição**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

GALLO, Sílvio (coord.). **Ética e Cidadania: Caminhos da Filosofia**. Grupo de Estudos sobre Ensino de Filosofia (GESEF). São Paulo: Papirus, [s.d.].

GENOÍNO, José. A Corrupção e a Velhinha de Taubaté. **Correio Braziliense**. Brasília, 10.4.2001. p. 5.

GILLERS, Stephen. *The Packwood Case*. The Senate is also on trial. Disponível em: <http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&AuthType=cookie.ip>. Acesso em: 26.11.2004.

Governo dos Estados Unidos. Casa dos Representantes. **Highlights of House Ethics Rules**. Disponível em: <http://www.House.gov/ethics/Highlights2003.htm>. Acesso em: 21.11.2004.

Governo dos Estados Unidos. Senado Federal. **Senate Ethics Rules**. Disponível em: <http://ethics.senate.gov/downloads/pdfiles/manual/pdf>. Acesso em: 18.11.2004.

GROSSI, José Gerardo. O **decoro** de cada um. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 4.5. 2001.

GUIMARÃES, Juarez Rocha. Desafiando a Democracia. **Revista Rumos Economia e Desenvolvimento**. [s.l.]: ABDE, jul. de 2003.

HOLLAND, Charles B. Entre a ética e a prestação de contas. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, 20.4.2001. p. A-2.

HOUAISS, Antonio. **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa**. 1 ed. Instituto Antonio Houaiss. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2001. p. 1.587.

Instituto de Ensino Professor Luiz Flávio Gomes. **Nova Disciplina jurídica da inviolabilidade penal, das imunidades e das prerrogativas parlamentares**. 18.4.2004. Disponível em: http://www.portalief.com.Br/public_html/article/phpstory . Acesso em: 8.11.2004.

JORGE, Sami. Código de Ética. **O Globo**. Rio de Janeiro, 15.9.2001. p. 6.

KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MACÊDO, Manoel Moacir Costa, YEGANIANZ, 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. nº 158, abril/junho de 2003.

MARCILIO, Maria Luiza, RAMOS, Ernesto Lopes (coord.). Ética: na Virada do Século. “Busca do Sentido da Vida”. **Coleção Instituto Jacques Maritain**. São Paulo: LTR Editora Ltda., 1997.

MARINHO, Josaphat. Crise de Ética. **Revista Jurídica Administração Municipal**. Salvador: JAM – Jurídica, Editoração e Eventos Ltda., ano V, n. 10, out. de 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança e Ação Popular**. 2 ed. São Paulo: Ed. Revista dos tribunais, 1969.

MENDONÇA, Kátia. Faoro e o Encontro entre Ética e Política. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**. [s.l.]: [s.e.], n. 48, 1999.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. Procuradoria-Geral de Justiça. Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional. **Direito e Sociedade**. vol. 2, unidade 1. Curitiba: Divisão de Publicações do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, jan./jun. de 2001.

MONTORO, André Franco et al. **Ética na Virada Do Século**: “Busca do Sentido da Vida”. MARCÍLIO, Maria Luiza, RAMOS, Ernesto Lopes (coords.). São Paulo: LTR Editora Ltda., 1997.

MOORE, George Edward. **Principia Ethica**. Trad. de: Márcio Pugliesi e Divaldo Roque de Meira. São Paulo: Ícone, 1998.

NALINI, José Renato. **Ética Geral e Profissional**. 4ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

_____. **Ética Geral e Profissional**. 3ª ed. revista e ampliada. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 2001.

_____. Anotações sobre corrupção e honestidade. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, ano 88, vol. 768, out. de 1999. p. 1-832.

NOGUEIRA, Rubem. Considerações acerca de um Código de Ética e Decoro Parlamentar. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal. a. 30. nº 118, abril/junho de 1993.

PASSARINHO, Jarbas. Parlamentar ontem e hoje. **Correio Braziliense**. 10.07.2000.

PINTO, Antunes. **Da Limitação dos Poderes**. Belo Horizonte: [s.e.], 1955.

PODER LEGISLATIVO. Câmara dos Deputados. **Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados**. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações. Brasília, 2002.

PODER LEGISLATIVO. Câmara dos Deputados. RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **A questão da transparência fiscal nos códigos de conduta parlamentar**: estudo comparado da África do Sul, Estados Unidos, Portugal e Reino Unido. Consultor Legislativo da Área de Ciência Política, Relações Internacionais. Nota Técnica. Brasília, setembro de 2001.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Exigências Éticas da Ordem Democrática: primeiras notas para um debate sobre o contexto brasileiro atual. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 42, ano 11, jan./mar. de 2003.

RANGEL Jr., Hamilton. **Princípio da Moralidade Institucional** – Conceito, Aplicabilidade e Controle na Constituição de 1988. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

RAWLS, John. **Justiça e Democracia**. Tradução de: Irene Paternot. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. **Justiça como Equidade**: uma Reformulação. Tradução de: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. **Uma Teoria da Justiça**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REALE, Miguel. Decoro Parlamentar e Cassação de mandato Eletivo. Apud: MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança e Ação Popular**. 2 ed. São Paulo: Ed. Revista dos tribunais, 1969.

RODRIGUES, Leda Boechat. **Direito e Política**: os Direitos Humanos no Brasil e nos Estados Unidos. 2ª ed. São Paulo: Civilização Brasileira, s.d.

ROMANO, Dr.Roberto. **Ética e Decoro Parlamentar**. [s.l.]: [s.e.], [s.d.].

_____. **Política e Valores**. [s.l.]: [s.e.], [s.d.].

ROSA, Luiz Pinguelli. Especulação e banditismo. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 18.6.2002. p. 11.

ROSENFELD, Denis Lerrer. Hipocrisia e Cena Pública. **Estado de São Paulo**. São Paulo, 4.6.2001. p.5.

_____. Mais um desrespeito institucional. **O Globo**. Rio de Janeiro, Caderno Opinião, 12.1.2004. p. 7.

ROTBLAT, Joseph. **Ethics and Politics**. [s.l.]: [s.e.], [s.d.]

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Poder, Propriedade e Ética. **Revista Síntese Nova Fase**. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: s.e., n. 48, vol. XVII, jan./mar. de 1990.

SCANTIMBURGO, João de. **Política e Ética**. São Paulo: Ed. LTR, [s.d.]

SENADO FEDERAL. Mesa. Controle Parlamentar da Administração. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado federal. ano 27, n. 107, jul./set. de 1990.

_____. Mesa Diretora. Biênio 2003/2004. 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, abr./jun. de 2003.

_____. Mesa 1993/1994. Nogueira, Rubem. Considerações Acerca de um Código de Ética e Decoro Parlamentar. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal. ano 29, n. 118, abr./jun. de 1993.

_____. DINIZ, Arthur José Almeida. O Direito, a Ética e a Política: Algumas Reflexões. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal. jan./ mar. de 1975.

SIQUEIRA Neto, Correa de Siqueira. **O Poder da Liderança para a Liberdade**. [s.l.]: [s.e.]

SOARES, Mauro Sérgio Bogéa. **Experiência Internacional**. Modelos de Gestão da Ética em 30 países. [s.l.]: [s.e.]

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Deputado ou Senador – Perda de Mandato** – Art. 55 e § 2º da CF – Breve Opinião Legal. Ives Gandra da Silva Martins. [s.l.]: Revista dos Tribunais, ano 83, vol. 704, jun. de 1994.

TÁCITO, Caio. O Desvio de Poder no Controle dos Atos Administrativos, Legislativos e Jurisdicionais. **Boletim de Direito Administrativo**. São Paulo: NDJ Ltda., ano IX, n. 1, jan. de 1993.

TAVARES, Martus. De novo, você pode pagar a conta. **Estado de São Paulo**. São Paulo, Seção Espaço Aberto, 21.2.2003. p. A2.

TEIXEIRA, Carla Costa. **A honra da política**. Decoro Parlamentar e Cassação de Mandato do Congresso Nacional. (1949-1994). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.

_____. Decoro Parlamentar: A legitimidade da esfera privada no mundo público. [s.l.]. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. ano 11. nº 30, 11.2.1996.

TEIXEIRA, Maria Tereza Lopes. **Encontros entre meios e fins**. A Experiência da Comissão de Ética Pública. Brasília: Escola de Administração Fazendária (ESAF), dez. de 2002.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Ética – uma necessidade. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**. Brasília: Síntese Editora. ano 67, n. 3, jul./set. de 2001.

ZAGO, Livia Maria Armentano Koenigstein. **O Princípio da Impessoalidade**. Rio de Janeiro, São Paulo: Renovar, 2001.

ANEXO A – DISCIPLINA LEGISLATIVA NA *HOUSE OF REPRESENTATIVES*

CRS Report for Congress ²³²

Recebido pelo CRS WEB

Expulsão, Censura, Reprimenda, e Multa: Disciplina Legislativa na *House of Representatives*.

Abril 16, 2002.

Jack Maskell
Advogado Legislativo
Divisão de Lei Americana

Exclusão, Censura, Repreensão e Multa: Disciplina Legislativa na Câmara do Deputados.

Resumo

A Câmara dos Deputados está expressamente autorizada pela Constituição dos Estados Unidos (Artigo I, Seção 5, § 2º) a disciplinar ou punir seus membros. Esta autoridade institucional da Câmara para disciplinar um membro por “comportamento inapropriado” em complemento a qualquer responsabilidade criminal ou civil em que um membro da Casa possa incorrer devido a conduta irregular é dispositivo ou procedimento elaborado não só meramente como punição de um membro específico, mas principalmente como medida para proteger a integridade institucional da Câmara dos Deputados, os seus procedimentos e a sua reputação.

²³² Governo dos Estados Unidos. Senado Federal. **Senate Ethics Rules**. Disponível em: <http://ethics.senate.gov/downloads/pdffiles/manual/pdf>. Acesso em: 18.11.2004. Apud: CRS Report for Congress. Received through the CRS Web. April 16, 2002.

A disciplina parlamentar de um membro da Câmara dos Deputados é realizada pela Casa em si sem a necessidade de consenso do Senado, podendo assumir várias formas. As formas mais comuns de disciplina na Câmara são hoje em dia “expulsão”, “censura” ou “repreensão”, embora a Câmara também possa disciplinar seus membros de outras formas, incluído o pagamento de multa ou restituição monetária, a perda de antiguidade e a suspensão ou a perda de certos privilégios. Além das sanções impostas pela Câmara dos Deputados, pelo Comitê Permanente de Ética e Questões de Conduta Oficial, o Comitê de Regras de Conduta Oficial da Câmara está autorizado, por normas regulamentares, a instaurar um Comitê de acusação formal na forma de “Carta de Repreensão” por conduta irregular, o que não aumenta o nível de consideração ou sanção pela Câmara dos Deputados. Além disso, este Comitê também expressa desaprovação de conduta em cartas informais e comunicações aos seus membros.

A Câmara geralmente pode disciplinar seus membros por violações a direito legislado, incluindo crimes por violação a regras legislativas ou por qualquer conduta que a Câmara dos Deputados considere refletir como descrédito para a Instituição. Desse modo, cada Câmara disciplinou seus próprios membros por conduta que não necessariamente violaram qualquer regra ou lei específica, mas prejudicou seus privilégios, demonstrou desacato pela Instituição ou entendeu desacreditar a Câmara ou o Senado. Quando a sanção mais grave de expulsão foi empregada na Câmara, a conduta, historicamente, envolvia ou deslealdade para com o Governo dos Estados Unidos ou violação ao Direito Penal envolvendo o abuso de posição oficial, tal como suborno.

Exclusão, Censura, Repreensão e Multa: Disciplina Legislativa na Câmara do Deputados

Histórico

Cada Câmara dos Estados Unidos está expressamente autorizada pela Constituição a “punir” seus membros por conduta irregular. Ao impor disciplina legislativa contra seus membros, a Câmara opera por meio de suas leis exercendo poder, e a disposição expressa para disciplina legislativa inicia-se com a autoridade de criar regras estabelecida no Artigo I, Seção 5, § 2º, Constituição:

Cada Câmara pode determinar as regras de seus procedimentos, punir seus membros por conduta irregular e, com concordância de dois terços, expulsar um membro.

Em relação à disciplina legislativa, deve-se enfatizar que a justificativa fundamental para essa ação foi, tradicionalmente, proteger a integridade e a dignidade da Instituição legislativa e seus procedimentos, ao invés de meramente punir um indivíduo; tal processo interno é adicional a qualquer responsabilidade potencial, criminal e civil que um membro possa incorrer por qualquer erro de conduta em particular. Membros legislativos, assim como qualquer pessoa nos Estados Unidos, estão geralmente sujeitos a imposição externa da lei e processo criminal, caso seu comportamento impróprio constitua violação ao Direito Penal em esferas federal, estadual ou municipal. Ao contrário de legislaturas ou parlamentos de muitos países estrangeiros, não há *qualquer* imunidade geral das ações criminais de membros do Congresso dos Estados Unidos durante seus mandatos. Membros legislativos têm imunidade contra ação judicial externa bem limitada para “Discurso ou Debate” em qualquer uma das casas do Congresso.

Os membros da Câmara dos Deputados estão sujeitos à disciplina legislativa interna por qualquer conduta que a Instituição acredite justificar tal disciplina. A expressa autoridade constitucional delineada pelos legisladores foi retirada da prática parlamentar britânica, assim como da nossa própria experiência legislativa colonial, que reflete o princípio e a compreensão que as qualificações dos membros legislativos fossem intencionalmente mantidas a um mínimo para se permitir a mais ampla cautela em enviar qualquer um que os agradasse para representá-los no Congresso. A Câmara tem o direito de disciplinar aqueles que prejudicam seus privilégios ou por decoro, ou dano à integridade ou à reputação da Casa, a ponto de expulsarem um membro devidamente eleito.

A Disciplina interna legislativa de um membro pode assumir várias formas. As formas mais comuns de disciplina na Câmara dos Deputados são, hoje em dia, “expulsão”, “censura” ou “repreensão”, embora a Câmara também possa disciplinar seus membros de outras formas, incluído pagamento de multa ou restituição monetária, perda de antiguidade e suspensão ou perda de certos privilégios. A expulsão é a remoção de um membro da Câmara dos Deputados por dois terços dos votos. A “censura” ou a “repreensão” são um procedimento legislativo no qual toda a Câmara, por maioria, vota em uma resolução simples,

expressa desaprovação formal da conduta de um membro. Além dessas punições ou disciplinas pela Câmara dos Deputados como um todo, o Comitê de Regras de Conduta Oficial da Câmara está autorizado a emitir, por decisão própria, uma “Carta de Repreensão” a um membro, quando desaprova sua conduta, mas não faz recomendação para sanção legislativa para a Câmara dos Deputados como um todo.

Não há listagem ou descrição nas regras da Câmara dos Deputados de tipos específicos de conduta inapropriada ou impropriedades éticas que podem tornar um membro sujeito às várias disciplinas potenciais. As regras adotadas pelo Comitê de Regras de Conduta Oficial da Câmara dizem apenas o seguinte: com respeito às sanções que o Comitê pode recomendar, a repreensão é apropriada para violações sérias; a censura é apropriada para violações mais sérias e a expulsão de um membro ou a demissão de qualquer funcionário ou empregado é apropriada para as violações mais sérias ainda. Uma recomendação de multa é adequada quando provado que a violação foi cometida para garantir benefício financeiro pessoal; já uma recomendação de recusa ou limitação de direitos, poder, privilégio ou imunidade de um membro é apropriada quando a violação se sustenta no exercício ou na posse de tal direito, poder, privilégio ou imunidade.

[...]

Expulsão

Expulsão é a maneira de ação pela qual a Câmara dos Deputados, após um membro ter feito juramento de posse ao assumir o cargo, retira esse deputado da Instituição por votação de dois terços dos membros presentes votando. A expulsão é considerada uma questão disciplinar e de autoproteção da integridade da Instituição e dos seus procedimentos e como tal é substancialmente e formalmente diferente de uma “exclusão”, a qual nega a um membro eleito o exercício do cargo por simples maioria de votos antes de o membro eleito tomar posse (ou depois de tomar posse, “sem prejuízo”, pendendo investigação e resolução sobre a questão) devido a falha do membro eleito em atender às qualificações constitucionais para o cargo (Por exemplo, idade, cidadania, residência no estado onde foi eleito) ou devido a falha em ter sido “devidamente eleito”; “expulso” é agora entendido como não sendo procedimento disciplinar. Um membro é expulso por dois terços dos votos; porém,

precisamente por questões de conduta inapropriada, expulsão e censura são geralmente tomadas contra um membro que tenha assumido o cargo.

Os membros legislativos dos Estados Unidos não são removidos por meio de processo de *impeachment* na legislatura, como são funcionários do Executivo e do Judiciário, mas estão sujeitos a processos legislativos de expulsão mais simplificados. Em uma remoção por *impeachment*, deve-se considerar que esta exige ação nas duas Casas do Congresso – *impeachment* na Câmara e julgamento e condenação no Senado. Uma expulsão, contudo, é consumada meramente pela Câmara ou pelo Senado, independentemente, contra um dos próprios membros sem o consentimento ou a ação da outra instituição e sem a exigência constitucional de julgamento ou condenação.

Fundamentos para a Expulsão

Não há limitação aparente na Constituição, nem deliberações de legisladores sobre a autoridade de se expulsar um membro legislativo que não seja por dois terços de votos necessários. Um estudo do parágrafo de expulsão resume a intenção do legislador da seguinte forma:

Da leitura do Artigo I, Seção 5, § 2º, e em particular seu curso no Comitê, é claro que o legislador não pretendia impor qualquer limitação ao poder do Congresso para determinar que conduta justificava expulsão. Nem mesmo os debates na Convenção sugerem qualquer desejo de impor quaisquer outras restrições substitutivas ao poder de expulsão.

O Juiz Joseph Story concluiu similarmente que “[...] seria difícil estabelecer claramente a distinção entre o direito de impor uma punição de expulsão e qualquer outra punição a um membro fundado no tempo, lugar, natureza ou ofensa [...]” e que a “[...] expulsão poderia servir para qualquer contravenção que, embora não punível por qualquer estatuto, estivesse inconsistente com a confiança ou dever de um membro”.

A Corte Suprema dos Estados Unidos, citando o exame histórico do Juiz Story sobre a Constituição, encontrou extensa autoridade e discricção dentro de cada Câmara do Congresso sobre os fundamentos para a expulsão. Em *The Chapman*, a Corte Suprema observou o caso de expulsão do Senador William Blount como

suporte à autoridade constitucional da Câmara do Congresso para punir um membro por conduta que, em julgamento pela Instituição, “[...] seja inconsistente com a confiança e dever de um membro [...]” desde que tal conduta “[...] não fosse ofensa legal nem tivesse sido cometida durante sua conduta oficial, nem fosse cometida durante uma sessão do Congresso, nem em cargo governamental”.

Enquanto cada Câmara do Congresso tem ampla autoridade como fundamento para uma expulsão, esta ação disciplinar é geralmente compreendida como sendo reservada somente às “violações mais sérias”. Como observado, expulsões na prática na Câmara e no Senado tradicionalmente envolveram conduta que implicou deslealdade para com a União, ou cometimento de um crime envolvendo abuso do cargo ou autoridade de uma pessoa.

Precedentes e Prática

A Câmara dos Deputados realmente expulsou somente quatro membros (três membros e um eleito) em sua história, três dos quais foram expulsos durante o período da Guerra Civil em 1861 por deslealdade para com a União. O quarto membro da Câmara a ser expulso foi o Deputado Michael J. (Ozzie) Myers da Pensilvânia, em 2 de outubro de 1980, após condenação por suborno por ter recebido pagamento em troca de promessa de usar influência oficial nos projetos de lei sobre imigração na assim chamada ABSCAM, “operação sigilosa” executada pelo FBI.

O número de expulsões reais da Câmara pode ser bem pequeno, porque alguns membros considerados engajados em conduta irregular optaram por deixar seu cargo no Congresso (ou perderam a eleição) antes que qualquer ação formal fosse tomada contra eles pela Câmara. Dessa forma, os Comitês da Câmara, investigando alegações de conduta irregular, recomendaram expressamente, de tempos em tempos, a expulsão de um membro que então abdicou antes que a votação de expulsão pudesse ter sido realizada plenamente.

Além disso, vários outros membros que poderiam estar sujeitos a expulsão ou a outra disciplina legislativa por conduta irregular abdicaram antes que qualquer recomendação de comitê fosse feita, ou logo após atos que tenham se tornado conhecidos, ou perderam a eleição (seja a primária ou a eleição geral) antes que a ação legislativa fosse completada. A derrota nas eleições de membros que se

havia engajado em conduta irregular foi precisamente o principal mecanismo de vigilância “ética” planejada pelos legisladores da Constituição, que viram a necessidade de reeleição como sendo o método mais eficiente para regular a conduta de um deputado. James Madison explicou, no seu artigo *Federalist Paper*, que, apesar de todas as precauções tomadas pela separação estrutural de poderes no Governo ou pela instituição do Congresso ou da lei, o melhor controle da conduta dos membros seria a “habitual lembrança de sua dependência das pessoas” devido “à necessidade de eleições frequentes”.

Embora a autoridade e o poder de cada Casa do Congresso para expulsar pareçam estar dentro da ampla discricção da Instituição, considerações políticas, em oposição a questões de poder, geralmente contiveram a Casa em exercer a autoridade de expulsar um membro, quando a conduta reclamada sobre o ocorrido se desse antes do tempo em que a pessoa fosse eleita membro da Casa, ou quando o ocorrido fosse em Congresso anterior, quando o eleitorado já sabia da conduta, mas mesmo assim reelegeu o membro para o Congresso atual. Quando necessário, esta contenção foi caracterizada como *in dicta* pela Corte Suprema, como se a Câmara “desconfiasse” de seu próprio poder para expulsar por conduta irregular anterior. Quando houve no passado alguma divisão de opinião sobre a questão da autoridade ou do direito constitucional da Câmara para exercê-lo, na prática legislativa moderna parece mais correto dizer que tal contenção tenha surgido de uma questão de sabedoria de tal política, ao invés de reconhecimento formal da ausência de poder constitucional para expulsar por conduta irregular passada.

A reticência da Casa de expulsar um membro devido a conduta irregular anterior, após o membro ter sido reeleito por seus constituintes, com o conhecimento da conduta deste, parece refletir a deferência tradicionalmente dada em nossa herança à vontade popular e à escolha eleitoral das pessoas. O Juiz Story, enquanto observando a necessidade de expulsão de um membro que “[...] desgraçou a Casa pela descortesia de sua conduta [...]”, observou que tal poder da Instituição para expulsar um deputado devidamente eleito é “[...] ao mesmo tempo tão subversivo aos direitos das pessoas [...]” como se exigir que ela seja usada espartanamente e que seja “sabiamente guardada” por um dos dois terços exigidos. Analogamente, Cushing observou que o poder para expulsar “[...] deveria ser governado pela justiça mais severa, já que expulsar um membro devidamente eleito sem causa justa, um poder de controle seria assim assumido pelo corpo representativo sobre o constituinte, totalmente inconsistente com a liberdade de eleição”.

A distinção entre o “poder” da Câmara para expulsar e o prudente uso desse poder como política da Casa foi convincentemente explicada no relatório do Comitê Jurídico da Câmara em 1914: no julgamento de seu Comitê, o poder da Câmara de expulsar ou punir com censura um membro por conduta irregular ocorrida antes de sua eleição em Congresso precedente ou posterior foi mantido por prática da Casa, sancionado por justificativa e política idônea. Em casos extremos, é absolutamente essencial permitir que a Casa exclua de suas deliberações e conselhos homens notoriamente corruptos que inesperada e repentinamente se desonram e traem o eleitorado por atos e condutas que os tornam indignos da alta posição de honra e confiança depositada neles.

Mas, ao considerar-se esta questão e chegar-se às conclusões às quais chegamos, não poderíamos esquecer o fato de que temos lidado com a questão meramente como uma forma de poder que não deve ser confundido com a questão de política também envolvida. Como questão de política idônea, essa prerrogativa extraordinária da Casa, em nosso julgamento, deveria ser exercida somente em casos extremos e sempre com grande cautela e, após circunspeção devida, ser invocada com grande cautela em atos de conduta irregular reclamados que tenham se tornado públicos antes ou durante o período de eleição do membro. Para exercer tal poder naquela instância, a Casa pode abusar de sua alta prerrogativa e, em nossa opinião, exceder as limitações justas de sua autoridade constitucional ao procurar substituir padrões e ideais da Casa por padrões e ideais do eleitorado que deliberadamente escolheu o político para ser seu deputado. Os efeitos de tal política não tenderiam a preservar, mas minar e destruir o Governo representativo.

O poder para expulsar é assim usado cautelosamente, já que a Instituição do Congresso pode ser vista como usurpando ou suplantando o julgamento do eleitorado, pelo seu julgamento, quanto à natureza ou à aptidão para o cargo de um indivíduo escolhido para representação no Congresso. Como observado, a principal maneira de se lidar com impropriedades éticas ou conduta irregular de um deputado pretendida pelos legisladores é, e historicamente tem sido, a confiança nos eleitores em manter seus representantes “virtuosos” por meio da “moderação freqüente de eleições”.

Conseqüências da Expulsão

A expulsão da Câmara dos Deputados não leva consigo qualquer penalidade automática ou incapacidade além da remoção do Congresso. Embora a Constituição de alguns estados diga que membros expulsos pelo Poder Legislativo são inelegíveis para eleição para aquela Assembléia Legislativa, tal incapacidade não foi incluída na Constituição dos Estados Unidos para membros do Congresso. Uma pessoa que tenha sido expulsa do Congresso não está inelegível para concorrer novamente àquele cargo ou para outra posição no Congresso. As três qualificações para o cargo legislativo – idade, cidadania e residência no estado – são determinadas e fixadas na Constituição dos Estados Unidos; são qualificações **exclusivas** do cargo legislativo e não podem ser adicionadas ou alteradas pelo Congresso por meio de estatuto ou regimento interno ou por um estado unilateralmente. Um membro que tenha sido expulso do Congresso e subsequente reeleito não pode, portanto, ser “impedido” de tomar posse no Congresso baseado meramente em conduta irregular anterior e subsequente disciplina legislativa. Embora, em teoria, um membro previamente expulso reeleito para o Congresso poderia, após ter assumido o cargo, ser expulso por dois terços da votação por conduta irregular, mesmo conduta irregular passada, tanto a Câmara como o Senado não o expulsariam por conduta irregular passada, quando o eleitorado estava ciente da conduta e mesmo assim o reelegeu.

Um membro que tenha sido expulso da Câmara não perde sua aposentadoria federal automaticamente em virtude da expulsão. Particularmente, pensões federais recebidas, garantidas legalmente ou acumuladas por funcionários ou empregados, inclusive membros do Congresso, são canceladas somente por condenação de certos crimes federais que se relacionam a espionagem, traição ou outros crimes específicos referentes à segurança nacional estabelecidos no assim chamado “Ato Hiss”.

Processo

A Corte Suprema também reconheceu ampla discricção e autoridade de cada Casa do Congresso em disciplinar seus membros sob seus próprios padrões processuais geralmente sem direito determinado para revisão judicial. A ação de disciplinar membros é conduzida pela autoridade legislativa da Casa e pela Corte Suprema na descrição do processo legislativo disciplinar em *Estados Unidos vs. Brewser*; observou-se *in dicta*:

O processo de disciplinar um membro no Congresso não está cercado pela panóplia de escudos de proteção presente em um caso criminal. Um membro acusado não é julgado por quaisquer padrões especificamente articulados e está à mercê de uma discricção quase desenfreada do órgão acusador [...] cuja decisão não tem nenhum direito de revisão determinado.

Atualmente, na Câmara dos Deputados, a decisão para se expulsar um membro restringe-se ao Comitê de Regras de Conduta Oficial da Câmara, comitê permanente na Casa com jurisdição sobre as condutas legislativa e “ética”, embora tal resolução considere levantar a questão de “privilégios” da Casa e possa ser chamada como resolução privilegiada com advertência de seu responsável conforme as regras da Casa. O Comitê de Regras de Conduta Oficial da Câmara está também autorizado a receber “reclamações” relativas à conduta de um membro por qualquer outro membro da Casa (ou externo à Casa, quando certificado por um membro) ou pode iniciar por conta própria investigação de um membro. Além disso, a Câmara dos Deputados pode também e, de tempos em tempos, tem instruído o Comitê por resolução a investigar uma questão particular ou um membro.

Apesar de ter sido prática comum no passado esperar que todos os recursos fossem exauridos em uma condenação criminal de um membro, antes que a Casa procedesse em relação àquele membro, a prática mais moderna tem sido de a Casa tomar conhecimento das descobertas fundamentadas relativas à conduta que serviu de base para a condenação do membro, independentemente das questões legais ou procedimentais que possam ser resolvidas por recurso. As regras do Comitê de Regras de Conduta Oficial da Câmara determinam especificamente, de fato, jurisdição automática do Comitê, quando um membro for condenado em corte federal, estadual ou municipal por crime capital. Além disso, em uma instância, se o procedimento disciplinar de um comitê relativo a um membro indiciado por suborno foi iniciado após o julgamento do membro, embora não houvesse consenso por parte do júri, e antes que um segundo julgamento fosse iniciado.

As regras atuais da Câmara dos Deputados determinam que o Comitê de Regras de Conduta Oficial da Câmara esteja autorizado a investigar alegações de violação a “[...] qualquer lei, regra regulamentação ou outro padrão de conduta aplicável ao comportamento de tal membro... no desempenho de tais obrigações ou liberação de suas responsabilidades”; após tal investigação, o Comitê deve “[...] apresentar à

Casa a descoberta de fatos e as recomendações, se houver [...]”. Os Comitês de Padrões promulgaram regras procedimentais para implementar clareza no processo disciplinar, especificamente estabelecendo condições de advertência, especificação de acusações e oportunidade para o membro acusado ser ouvido, examinar testemunhas e evidências. Se, após investigação feita pelo subcomitê investigador, apresentação de evidência e audiência administrativa, o membro for considerado, pela maioria dos membros do Comitê, culpado por ter cometido os crimes específicos dos quais é acusado, o Comitê como um todo considera então a disciplina apropriada. Se entender que a expulsão é justificada, uma recomendação para tal disciplina é feita em relatório para a Câmara dos Deputados como um todo, o qual pode ser, após debate, aceito, modificado ou rejeitado pela Casa.

Censura

O termo “censura”, ao contrário da “expulsão”, não aparece na Constituição, embora a autoridade derive da mesma cláusula – Artigo I, Seção 5, § 2º, em relação à autoridade da Casa do Congresso para “punir seus membros por comportamento inadequado”. Censura, repreensão ou advertência são formas tradicionais por meio das quais os corpos parlamentares disciplinam seus membros e mantêm ordem e dignidade em seus processos. Na Câmara dos Deputados, uma “censura” é um voto formal executado pela maioria dos membros presentes em uma resolução acerca da conduta de um membro, geralmente com a exigência adicional de o membro apresentar-se no plenário da Câmara para receber repreensão verbal e ouvir a leitura da resolução de censura pelo presidente da Casa.

Fundamentos

A Constituição, ao determinar que qualquer uma das Casas do Congresso pode “expulsar” um membro por maioria de dois terços, não especifica as razões para tal expulsão, mas, na mesma disposição, declara que qualquer uma das Casas do Congresso pode punir seus membros por “comportamento inadequado”. Alguns comentaristas no início sentiram que a autoridade de punir um membro por meio de censura ou outra condenação era expressamente limitada, ao contrário da expulsão, em casos relativos a comportamento ou conduta inapropriada ou desobediência, isto é, condutas que denigrem a Instituição. A autoridade para disciplinar por meio de censura, repreensão ou outra forma de reprovação, todavia, veio a ser reconhecida e aceita nas práticas legislativas estendendo-se a casos de

“conduta irregular” mesmo fora do Congresso, o que a Casa considera ser repreensível e/ou reflita como descrédito para com a Instituição e que é, portanto, merecedor de condenação ou reprovação.

A Câmara dos Deputados assumiu visão abrangente de sua autoridade em disciplinar seus membros. No 63º Congresso, por exemplo, o Comitê Jurídico da Casa descreveu o poder da Instituição de punir por comportamento inapropriado como poder que é “completo e plenário e pode ser reforçado por meio de procedimentos sumários. É arbitrário em caráter [...] restrito por nenhuma limitação exceto no de expulsão, o requerimento de concordância de dois terços dos votos”. Similarmente em seu relatório sobre um membro, um Comitê selecionado da Casa em 1967 declarou:

“A censura de um membro foi considerada apropriada em casos em que haja quebra de privilégios da Casa. Há duas classes de privilégio: aquele afetando os direitos da Casa coletivamente, sua segurança, sua dignidade e a integridade de seus processos e outro afetando os direitos, a reputação e a conduta de seus membros individualmente”.

A maioria dos casos de censura envolveu o uso de linguajar inapropriado, as agressões físicas a outros membros ou os insultos à Casa por apresentação de resoluções ofensivas, mas, em cinco casos na Câmara e um no Senado (a partir de 1967), a censura foi baseada em atos corruptos de um membro da Câmara e de um outro caso de censura no Senado, o qual foi baseado na não-cooperação e no abuso dos comitês do Senado.

*

*

*

Este poder arbitrário para punir por conduta irregular é garantido pela Constituição à Câmara dos Deputados, e seu exercício é apropriado quando um membro tenha sido culpado por conduta irregular relacionada às suas obrigações oficiais, não-cooperação com comitês da Casa, ou atos não oficiais ou do tipo que provavelmente traga à Casa má reputação.

Apesar de a Casa ter declarado e demonstrado, em precedentes, sua reticência em expulsar um membro por conduta irregular em legislatura anterior de conhecimento do eleitorado, a Casa não teve nenhuma compunção ou exerceu moderação similar

ao expressar censura formal por tal comportamento irregular passado. Dessa forma, um Comitê Legislativo no 90º Congresso observou que “[...] o direito para censurar um membro por tais atos anteriores é apoiado por precedentes claros em ambas as casas do Congresso [...]”. Mais recentemente, adotou em suas regras um “estatuto de limitações” de ações, restringindo os Comitês de Padrões de investigarem supostas violações de padrões de conduta quando tais violações retrocedem a mais de três legislaturas, “[...] a menos que o Comitê determine que a suposta violação esteja diretamente relacionada a suposta violação em uma legislatura mais recente”.

Precedentes

Na Câmara dos Deputados houve 22 “censuras” a membros (21 membros e 1 delegado), incluindo duas censuras a ex-membros que, em 1870, renunciaram antes da consideração da Casa sobre as monções de expulsão contra eles por venderem nomeações para a Academia Militar. Apesar de a maioria das censuras na Casa ter ocorrido no século XIX e concernir a questões de decoro, isto é, uso de linguagem inapropriada ou ofensiva no plenário da Casa ou atos de violência contra membros, mais recentemente casos de improbidade financeira, vêm tornando-se grande questão. Membros da Casa foram censurados por várias condutas, incluindo ofensa, ou outra linguagem inapropriada no Plenário, agressão física contra outro membro, apoio reconhecido de confederações, venda de nomeações para a Academia Militar, suborno, folha de pagamento fraudulenta em que os salários superfaturados de funcionários eram usados para custear despesas pessoais do membro, recebimento de presentes inadequados e uso impróprio de fundo de campanha e conduta sexual inapropriada.

Conseqüências das Censuras

Não há desqualificação ou conseqüência expressa determinada pelo regimento da Casa após um membro ter sido “censurado”. A desonra política de ser formalmente e publicamente repreendido e desaprovado por seus colegas leva alguns membros do Congresso que enfrentaram censura potencial ou outra disciplina formal da Casa por comportamento inapropriado a renunciar antes que qualquer recomendação ou ação fosse tomada.

Apesar de não haver regras relacionadas às conseqüências de uma “censura”, os dois partidos políticos da Casa adotaram as próprias regras partidárias internas, as quais, nos últimos anos, geralmente, barraram aqueles membros censurados durante aquela legislatura da presidência de comitês e subcomitês. As regras político-partidárias de partidos na Casa podem ser alteradas por um partido em convenção partidária específica ou debate em si de acordo com as próprias regras.

Repreensão

Antes da década de 70, na Câmara dos Deputados, embora houvesse algumas inconsistências, os termos “repreensão” e “censura” eram frequentemente considerados sinônimos e usados em conjunto em resolução. Em 1921, por exemplo, uma resolução adotada instruiu o Presidente da Câmara a convocar o Deputado Blanton, do Texas, à advocacia da Casa “e entregar a ele sua repreensão e censura”.

A distinção mais formalizada na Casa, segundo a qual é considerado que uma repreensão envolve expressamente um nível menor de desaprovação de conduta de um membro do que uma “censura”, sendo assim reprovação menos severa pela Instituição, é de origem relativamente recente. O termo “repreensão” foi usado para indicar explicitamente reprovação menos severa da Casa em 1976 na exprobação de um membro por sua falha em revelar certos interesses pessoais em assuntos oficiais e aparente uso de seu cargo para favorecer interesses financeiros próprios. De acordo com o procedimento da Casa, uma resolução de “censura” envolverá geralmente advertência verbal, tal como leitura da resolução a ser executada pelo Presidente da Casa ao membro na advocacia da Instituição. No caso de “repreensão”, todavia, a resolução é meramente adotada por um voto da Casa com o membro “posicionando-se em seu assento” ou meramente implementada pela adoção de relatório do Comitê.

Oito membros da Câmara foram “repreendidos” pela totalidade da Casa por uma variedade de condutas irregulares, incluindo falha em revelar certos interesses pessoais em assuntos oficiais e aparente uso de seu cargo para favorecer interesses financeiros pessoais; deturpação de comitês investigativos; falha em relatar contribuições de campanha; conversão de contribuições de campanha para uso pessoal e declarações falsas perante o comitê investigativo, declarações falsas em formulários de revelações financeiras; “voto-fantasma” e manutenção de pessoas

na folha de pagamento oficial que não exerciam obrigações conformes com o pagamento; uso impróprio de influência política em questões administrativas para auxiliar cúmplice; falha em garantir que um membro afiliado a organização isenta do pagamento de imposto não fosse impropriamente envolvido em política partidária e fornecimento de informações incorretas, incompletas e não-confiáveis para o Comitê de Investigação.

Ao fazer o relatório recomendando uma “censura” ou uma “repreensão”, o Comitê de Regras de Conduta Oficial da Câmara pode também incluir nesse relatório recomendação para uma ação complementar, tal como multa, restituição ou pagamento de fundos, ou recomendações para a perda de antiguidade ou privilégios, quando tais ações forem consideradas apropriadas.

Multa; Taxações Monetárias

Em acréscimo às disciplinas mais tradicionais de censura, repreensão ou expulsão, a Câmara dos Deputados, como instituição, tem a autoridade de cobrar multas de membros da Casa relativas a matéria disciplinar. Esta autoridade parece ser incidental com respeito à expressa concessão constitucional de poder da Casa para que estabeleça as regras de seus procedimentos e puna seus membros por conduta irregular. Os *Precedentes Deschler* declaram expressamente que sob a autoridade constitucional da Casa, no Artigo I, Seção 5, § 2º, “Uma multa poderá ser cobrada contra um membro de acordo com sua autoridade constitucional para punir seus membros”. O Comitê da Casa sobre Padrões observa expressamente, nas regras de seus comitês, que as sanções que ele venha a recomendar à Casa relativas a um membro incluam expulsão, censura, repreensão, recusa ou limitação de qualquer direito, privilégio ou imunidade do membro ou “multa”. A autoridade de cada Casa do Congresso para multar um de seus membros foi reconhecida pela Corte Suprema *in dicta Kilbourn vs. Thompson* na qual a Corte observou que “[...] qualquer uma das Casas do Congresso tem o poder de punição por multa ou encarceramento [...]”, com relação a áreas em que ao Congresso foi expressamente concedida autoridade, tal como no ponto em que a Constituição expressamente outorga poder a cada Casa para que puna seus membros por conduta irregular.

As multas com objetivos disciplinares na Casa, assim como no Senado, têm sido de ocorrência relativamente incomum. Os precedentes na Casa demonstraram que ela multou um membro em 1969 no valor de U\$25.000,00 (vinte e cinco mil dólares

americanos) a serem reembolsados automaticamente por desconto regular de certo montante de seus vencimentos por várias condutas de ofensa, incluindo uso indevido de apropriações do comitê oficial, folha de pagamento e despesas. Um membro da Casa censurado em 1979 foi solicitado “[...] a fazer restituição de montantes substanciais pelos quais ele enriqueceu indevidamente”, isto é, o membro foi expressamente instruído dentro da resolução de censura a pagar à Casa, pela execução de nota promissória, U\$40.031,66 (quarenta mil e trinta e um dólares americanos e sessenta e seis centavos), pagáveis ao Tesouro dos Estados Unidos.

Em outra ocasião, a Casa, de acordo com ações disciplinares, exigiu certa taxação monetária dos membros do Congresso as quais não foram expressamente ou necessariamente caracterizadas como “multas”. Um membro do Congresso, conforme repreensão formal, foi solicitado a restituir ao distrito de Columbia dinheiro e multas, usados indevidamente com sua influência para subornar ou diminuir-los. Em 1997 a taxação monetária ou a penalidade, não caracterizada pelo comitê como “multa”, foi imposta ao Presidente da Câmara para que pagasse “alguns dos custos” de uma investigação de ética que resultou em repreensão ao próprio presidente da Casa.

As multas e/ou taxações monetárias impostas em casos disciplinares parecem envolver o reembolso ou a restituição de fundos usados impropriamente ou injustamente recebidos, ao contrário de multas que meramente ou estritamente têm o objetivo de punição e não estão necessariamente ligadas a conduta ofensiva. Isso está coerente com a atual diretriz do Comitê de Regras de Conduta Oficial da Câmara concernente à recomendação de que uma “multa”, a qual o Comitê observa “[...] estar apropriada, caso seja provável que a violação foi cometida para garantir benefício financeiro pessoal”. Não aparenta ser, contudo, exigência constitucional ou institucional que tais multas estejam relacionadas a enriquecimento ilícito e mau uso de fundos; o Comitê sobre Padrões observou em suas regras que a diretriz concernente a multas e outras sanções recomendadas para a Casa expõe linhas gerais e não limita a autoridade do Comitê de recomendar outras sanções.

Suspensão

Embora uma suspensão temporária seja tradicionalmente listada como uma das ações disciplinadoras que um corpo legislativo possa tomar contra um de seus

membros, a Câmara dos Deputados nos últimos anos questionou sua autoridade de desqualificar ou mandatoriamente suspender um membro por simples maioria de votos. Tal suspensão mais provavelmente envolveria a proibição de um membro da Casa de votar ou trabalhar em questões legislativas ou inerentes ao cargo por um período particular. Embora não endereçasse uma suspensão especificamente, a Casa geralmente considerava a decisão de um membro de não votar em uma questão dentro de alcance arbitrário de outro membro individualmente, mesmo quando uma questão legislativa pudesse envolver interesses pessoais conflitantes, sob o regulamento da Casa III (1). Como observado nos regulamentos da Casa, a autoridade para exigir que um membro se desqualifique de votar tem sido tradicionalmente questionada, e tal recusa tem sido, portanto, tradicionalmente deixada à ponderação do próprio membro. O *Manual de Jefferson e Regras da Câmara dos Deputados*, no §658, declara:

“O peso da autoridade também favorece a idéia de que não haja autoridade na Casa que retire do membro o direito de voto (V, 5937, 5952, 5959, 5966, 5967; VIII, 3072).⁷⁷ Em uma ou duas instâncias anteriores o Presidente da Casa decidiu devido a interesses pessoais que um membro não deveria votar (V, 5955, 5958); mas em todas as outras ocasiões e em prática mais recente o Presidente impediu o membro em si e a mesa diretora não determinou essa questão (V, 5950, 5951; VIII, 3071; Presidente da Câmara Albert, Dec. 2, 1975, p. 38135; Presidente da Câmara O'Neill, 1º Março 1979, página 3748), e o Presidente da Câmara abdicou de seu próprio poder de retirar o direito constitucional de um membro de votar (V, 5956; Presidente da Câmara Albert, Dez. 2, 1975, p. 38135; Presidente da Câmara O'Neill, Mar. 1, 1979, p. 3748)”.

Para privar-se do voto e do comitê de trabalho especificamente, a Câmara dos Deputados, no 94º Congresso, adotou uma regra que estabelece um sentido para que os membros que tenham sido condenados por crime para o qual uma sentença de dois ou mais anos é imposta: “[...] deverão evitar participar de votações sobre qualquer questão na Casa ou em comitês como um todo [...]” até que tenha ocorrido reintegração administrativa ou judicial de sua presunção de inocência ou até que o membro seja reeleito. Os defensores dessa disposição notaram que a regra foi expressa de maneira arbitrária, porque acreditavam que, se a regra fosse obrigatória, ela então seria inconstitucional já que privaria o distrito, no qual o membro fora eleito para representar, da sua representação na Casa.

Embora a Regra impeditiva de votação seja expressa no que possa ser considerado termo consultivo de conduta para os membros, as Regras da Casa também podem determinar, no Código de Conduta Oficial, que os membros da Casa “[...] devam aderir ao espírito e carta de regras da Casa”. Espera-se que os membros obedeçam à disposição e ajam de acordo com ela.

Carta de Reprovação e outras Ações do Comitê

Na Câmara dos Deputados, a “Carta de Reprovação” é uma ação administrativa do Comitê de Regras de Conduta Oficial da Câmara, autorizado pelas Regras da Câmara dos Deputados a “[...] determinar ou reforçar padrões de conduta para membros, funcionários e empregados da Casa”. A emissão de uma Carta de Reprovação pelo Comitê torna-se pública, já que é emitida como parte de relatório público do Comitê para a Casa sobre investigação que o Comitê de Regras de Conduta Oficial da Câmara desempenhou.

Uma Carta de Reprovação pode ser enviada pelo Comitê de Regras de Conduta Oficial da Câmara por conta própria por maioria de votos no Comitê sem qualquer aprovação da Câmara dos Deputados. Como tal, uma Carta de Reprovação distingue-se claramente de uma “disciplina”, uma “punição” ou uma “sanção” legislativa que a Casa como um todo pode invocar contra um membro, tal como censura, repreensão, multa ou expulsão. Aparentemente, a Carta de Reprovação tem a intenção de ser uma ação do Comitê que é alternativa para a recomendação de sanções à Casa e é ação usada por infração das regras ou dos padrões que, devido à natureza das infrações ou à mitigação de circunstâncias, não chega a requerer ação da Câmara dos Deputados como um todo. O Comitê de Regras de Conduta Oficial da Câmara, após preparar o processo quando “[...] uma maioria do comitê não vota a favor da recomendação que a Casa assume [...]”, “[...] também pode, por maioria de voto, adotar moção para emitir uma Carta de Reprovação ou tomar outra medida apropriada”. O Comitê pode emitir tal Carta, “Se determinar que uma Carta de Reprovação constitua uma ação suficiente [...]”.

Uma Carta de Reprovação foi caracterizada pelo Comitê de Regras de Conduta Oficial da Câmara como “[...] reprovação da conduta de um membro por um corpo de colegas agindo como o Comitê de Regras de Conduta Oficial da Câmara a favor

da Câmara dos Deputados”. O Comitê de Regras de Conduta Oficial da Câmara emitiu várias Cartas de Reprovação a membros da Casa, incluindo Cartas de Reprovação por uso impróprio de montantes de campanha para empréstimos pessoais; tomada de empréstimo de fundos de campanha para uso pessoal e subsequente revelação inadequada de tal transação; alegações de assédio sexual a empregado do sexo feminino e uso do cargo para atividade política de campanha. Em outubro de 2000, após extensa investigação de um membro, o Comitê emitiu uma Carta de Reprovação para ações: o membro foi considerado indecoroso por “[...] ter trazido descrédito para a Câmara dos Deputados”, incluindo relacionamento com um ex-chefe de pessoal, o qual deu a aparência de que decisões oficiais pudessem ter sido afetadas impropriamente; violação às regras de presentes da Casa; uso indevido de recursos legislativos; uso indevido de pessoal legislativo para propósitos de campanha e aparência de que certas despesas do comitê de campanha do membro não foram autênticas. Em junho de 2001, o Comitê emitiu uma Carta de Reprovação a um membro por despesas impróprias dos fundos de campanha para beneficiar empresas nas quais o membro ou os familiares tinham participação e por conversões impróprias dos fundos de campanha para usos pessoais.

Além das reprovações públicas e formais, o Comitê chamou a atenção para questões éticas concernentes a alegações de conduta irregular de membros por meio de “outra ação apropriada do Comitê” sob aprovação da maioria deste, quando a recomendação de sanções não fosse feita para a Casa como um todo. Tais sanções do Comitê incluíram carta a um membro sobre “necessidade de ação corretiva” que deveria ser tomada pelo membro. O Comitê também notou violações às Regras ou aos padrões da Casa, notificou o membro e concluiu que nenhuma outra ação seria tomada pelo Comitê. Em 1990 fez um relatório público concernente à conduta de um membro e observou que o “[...] Comitê desaprovava claramente” sua conduta. Não há, contudo, nenhuma indicação que uma Carta de Reprovação, formal ou pública, ou qualquer outra ação, foi iniciada pelo Comitê nessa instância. O Comitê de Regras da Câmara caracterizou tais ações geralmente declarando que “[...] observou infrações que não mereciam sanções [...]”. Tais notificações informais, relatórios públicos ou cartas para ação corretiva parecem ser distintas daquelas em que o Comitê “reprovou formalmente e publicamente” um membro.

