

Renúncia e decoro parlamentar

Raul Livino Ventim de Azevedo

Advogado criminal, Professor de Filosofia do Direito Penal no UniCeub, na Escola da Magistratura e na Academia de Polícia Militar

Resumo: O artigo trata da visão legislativa brasileira no que tange à possibilidade de um parlamentar renunciar ao mandato e concorrer novamente no pleito seguinte, isentando-se do processo de cassação por quebra do decoro parlamentar. Analisa o procedimento brasileiro do ponto de vista jurisprudencial e filosófico, conceituando, inclusive, a ética sob a visão de filósofos.

O problema da quebra do decoro parlamentar é, essencialmente, ético, e é a ética que deve guiar o agir político.

Palavras-chave: Decoro Parlamentar; Renúncia; Ética; Moral.

As Casas Legislativas cultivam uma estranha “jurisprudência”, segundo a qual a renúncia, conquanto afaste o parlamentar do processo ético administrativo-disciplinar, apaga o fato permitindo-o, se eleito nos próximos sufrágios, a reintegração à condição anterior, sem sofrer admoestação, ou seja, submeter-se a processo pela falta cometida no mandato pretérito.

Contudo, o princípio da unidade de legislatura não impede a instauração de procedimento de cassação legislativa ainda que por atos atentatórios ao decoro parlamentar cometido, por titular de mandato legislativo, na legislatura anterior, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal, em acórdão assim ementado:

Mandado de segurança.2. Ato da Mesa da Câmara dos Deputados, confirmado pela Comissão de Constituição de Justiça e de Cidadania da referida Casa Legislativa, sobre a cassação do mandato do impetrante, por comportamento incompatível com o decoro parlamentar.3. Pretende-se a extinção do procedimento de perda de mandato. Sustenta-se que a cassação do mandato, para nova legislatura, fica restrita a hipótese de, no curso dessa legislatura, se verificarem condutas, dela contemporâneas, capituláveis como atentatórias do decoro parlamentar.4. Não configurada a relevância dos fundamentos da impetração. Liminar indeferida.5. Parecer da Procuradoria Geral da República pela prejudicialidade do mandado de segurança, em face da perda de objeto; no mérito, pela denegação da ordem.6. Tese invocada, acerca da inexistência de contemporaneidade entre o fato típico e a competência da atual legislatura, que se rejeita.7. Não há reexaminar, em mandado de segurança, fatos e provas (...).9. Mandado de segurança indeferido”(grifei).

Sobre o tema, trago a lume as lições do Ministro Celso de Mello em bem lançada decisão monocrática, proferida em MS, tombado sob o número 24458-5/DF, *in verbis*:

... que o princípio da unidade de legislatura não representa obstáculo constitucional a que as Casas Legislativas venham, ainda que por fatos anteriores à legislatura em curso, a instaurar - contra quem já era titular de mandato na legislatura precedente - procedimento de caráter político-administrativo, destinado a viabilizar a decretação da

perda do mandato, por fato atentatório ao decoro parlamentar, cometido por quem então se achava investido na condição de membro de qualquer das Casas do Congresso Nacional (BRASIL . Constituição (1988), artigo 55, I, e, §§ 1º e 2º).

Parece revelar-se essencial, portanto, para os fins a que se refere o artigo 55, § 2º, da Constituição da República, a existência de uma necessária relação de contemporaneidade entre a prática do ato contrário ao decoro parlamentar de um lado, e o exercício do mandato legislativo, de outro, mesmo que o ato ofensivo à dignidade institucional do mandato (e, também, à honorabilidade do Parlamento), tenha ocorrido na legislatura imediatamente anterior, praticado por quem, naquele momento, já era integrante do Poder Legislativo, tal como expressamente o reconheceu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no precedente mencionado.

Cumpre identificar, neste ponto, a *ratio* subjacente a esse entendimento que resultou do julgamento plenário do MS nº 23.388/DF, Rel. Min. Néri da Silveira: é que a ordem jurídica não pode permanecer indiferente a condutas de membros do Congresso Nacional – ou de quaisquer outras autoridades da República – que hajam eventualmente incidido em censuráveis desvios éticos, no desempenho da elevada função de representação política do povo brasileiro.

Foi por tal motivo que o Plenário desta Suprema Corte, atento aos altíssimos valores que informam e condicionam todas as atividades governamentais – não importando o domínio institucional em que elas tenham lugar - veio a proferir o seu *dictum*, reconhecendo a possibilidade jurídico-constitucional de qualquer das Casas do Congresso Nacional adotar medidas destinadas a reprimir, com a cassação do mandato de seus próprios membros, fatos atentatórios à dignidade do ofício legislativo e lesivo ao decoro parlamentar, mesmo que ocorridos no curso de anterior legislatura, desde que, já então, o infrator ostentasse a condição de membro do Parlamento.

Sabemos todos que o cidadão tem o direito de exigir que o Estado seja dirigido por administradores íntegros, por legisladores probos e por juízes incorruptíveis, que desempenham as suas funções com total respeito aos postulados ético-jurídicos que condicionam o exercício legítimo da atividade pública. O direito ao governo honesto – nunca é demasiado reconhecê-lo – traduz uma prerrogativa insuprimível da cidadania.

O Sistema democrático e o modelo republicano não admitem nem podem tolerar a existência de regimes de governo sem a correspondente noção de fiscalização e de responsabilidade.

Nenhum membro de qualquer instituição da República está acima da Constituição, nem pode pretender-se excluído da crítica social ou do alcance da fiscalização da coletividade.

A imputação, a qualquer membro do Congresso Nacional, de atos que importem em transgressão ao decoro parlamentar revela-se fato que assume, perante o corpo de cidadãos, a maior gravidade, a exigir, por isso mesmo, por efeito de imposição ética emanada de um dos dogmas essenciais da República, a plena apuração e o esclarecimento da verdade, tanto mais se considerar que o parlamento recebeu, dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes dos demais Poderes.

Qualquer ato de ofensa ao decoro parlamentar culmina por atingir, injustamente a própria respeitabilidade institucional do Poder Legislativo, residindo, nesse ponto, a legitimidade ético-jurídica do procedimento constitucional de cassação do mandato parlamentar, em ordem a

excluir, da comunhão dos legisladores, aquele – qualquer que seja - que se haja mostrado indigno do desempenho da magna função de representar o povo, de formular a legislação da República e de controlar as instâncias governamentais do poder.

Não se poderá jamais ignorar que o princípio republicano consagra o dogma de que todos os agentes públicos – legisladores, magistrados e administradores - são responsáveis perante a lei e a Constituição, devendo expor-se, plenamente, às conseqüências que derivem de eventuais comportamentos ilícitos.

Cumprir insistir na asserção de que a prática de atos atentatórios ao decoro parlamentar, mais do que ferir a dignidade individual do próprio titular do mandato legislativo projeta-se, de maneira altamente lesiva, contra a honorabilidade, a respeitabilidade, o prestígio e a integridade político-institucional do Parlamento, vulnerando, de modo extremamente grave, valores constitucionais que atribuem, ao Poder Legislativo, a sua indisputável e eminente condição de órgão da própria soberania nacional.

É por essa razão que o eminente Professor Miguel Reale, ao versar o tema em questão, adverte que o ato indecoroso do parlamentar importa em falta de respeito à própria dignidade institucional do Poder Legislativo:

O *status* do deputado, em relação ao qual o ato deve se medido (e será comedido ou decoroso em razão dessa medida) implica, por conseguinte, não só o respeito do parlamentar a si próprio, como ao órgão ao qual pertence (...).

No fundo, a falta de decoro parlamentar é falta de decência no comportamento pessoal, capaz de desmerecer a Casa dos representantes (incontinência de conduta, embriaguez, etc) e falta de respeito à dignidade do Poder Legislativo, de modo a expô-lo a críticas infundadas, injustas e irremediáveis de forma inconveniente. (REALE. Decoro parlamentar e cassação de mandato eletivo. **Revista de Direito Público**, v. 10, n. 89)

Não é por outro motivo que Pinto Ferreira (comentários à Constituição Brasileira, v.3/28, 1998, Saraiva), em magistério lapidar sobre a matéria, assinala:

Outro motivo mencionado pela Constituição do País para a perda do mandato de deputado ou senador é o procedimento reputado incompatível com o decoro parlamentar. É, então, um poder discricionário que tem a Câmara de expulsar os seus membros, quando sua conduta venha ferir a própria honorabilidade da Assembléia. Conquanto o deputado ou senador tenha todas as condições para continuar em seu cargo, a própria Câmara ajuíza que ele é indesejável ou intolerável, surgindo à cassação como uma medida disciplinar.

(...) A desqualificação do parlamentar não impede que venha a candidatar-se novamente. Eventualmente pode reeleger-se. Mas sobre, ainda, a Câmara, o exercício do seu poder para cassar novamente o mandato do dito membro. (grifei)

A submissão de todos à supremacia da Constituição e aos princípios que derivam da ética republicana representa o fator essencial de preservação da ordem democrática, por cuja integridade devemos todos velar, enquanto legisladores, enquanto magistrados ou enquanto membros do Poder Executivo.

Não foi por outro motivo que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao analisar a extensão do princípio da moralidade – que domina e abrange todas as instâncias de poder – proclamou que esse postulado, enquanto valor constitucional revestido de caráter ético-jurídico, condiciona a legitimidade e a validade de quaisquer atos estatais:

A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado.

O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais. (ADI nº2.661/MA, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno).

Impõe-se uma última observação a propósito do princípio da unidade de legislatura.

No caso ora em exame, embora tratando-se de fato ocorrido na legislatura anterior, ele só deixou de ser apurado, em virtude da extinção anômala do respectivo procedimento, por efeito da livre e unilateral declaração de vontade emanada do próprio impetrante, que renunciou ao mandato de que, então, era titular.

Presente referida situação (fato ocorrido em legislatura anterior, em cujo âmbito foi instaurado o concernente procedimento de cassação, encerrado na legislatura subsequente, com os respectivos atos processuais havendo sido praticado em seqüência ininterrupta) – situação essa em tudo aparentemente mais desfavorável que a ora exposta pelo impetrante – esta Suprema Corte, mesmo assim, veio a reconhecer que a Carta Política não exige que haja necessária relação de contemporaneidade entre o fato típico e a legislatura sob cujo domínio temporal teria ocorrido o evento motivador da responsabilização política do legislador, por falta de decoro parlamentar, consoante esclareceu o Plenário do Supremo Tribunal Federal:

3. Pretende-se a extinção do procedimento de perda do mandato. Sustenta-se que a cassação do mandato, para nova legislatura, fica restrita à hipótese de, no curso dessa legislatura, se verificarem condutas, dela contemporâneas, capituláveis como atentatórias do decoro parlamentar(...) 6. Tese invocada, acerca da inexistência de contemporaneidade entre o fato típico e a competência da atual legislatura, que se rejeita” (MS nº 23.338/DF, Rel. Min. Néri da Silveira) (grifei).

Como se vê, o *decisum* em exame não adere à relativização extrema do homem político, negando vigência à falácia no sentido de que – “O homem ético não pode ser príncipe”. Esta é uma interpretação deturpada do pensamento de Maquiavel, que jamais pretendeu negar a possibilidade do político ser ético. A dimensão ética começa quando entra em cena o outro, que a impõe. E mais: hodiernamente, a ética é condição indispensável para eficácia econômica e política.

No confronto entre o todo – algo que é construído com uma parte de cada eu - , temos vários enfoques. Da Grécia, temos em princípio uma ética naturalística, objetivando adequar a conduta humana ao cosmo (pré-socráticos, Sócrates, Platão e Aristóteles), relacionadas neste campo com uma localidade específica.

Com a decadência do modelo exsurge uma ambição por um conhecimento prático, não especulativo, com tendência para produzir resultado na vida pública, ou seja, “tudo é relativo ao sujeito, ao homem, medida de todas as coisas”.

A ética, em Sócrates, é racionalista, contém três elementos e é universal: conhecimento universalmente válido; a natureza do conhecimento é moral; conhecer para agir corretamente. Em síntese: o homem é feliz, quando conhece o bem e em assim sendo não pode deixar de praticá-lo, tornando-se dono de si próprio. Em Platão, a *polis* é o terreno adequado para a vida moral. Em Aristóteles, a comunidade social é a ambiência própria da realização moral, embora aquela seja restrita, limitado ficando o agir reto a uma minoria ou elite.

Com a decadência e ruína do mundo helênico, onde operou-se também a queda dos principais impérios (macedônio e romano), os estados gregos perderam suas autonomias e os referidos impérios experimentaram organização, desenvolvimento e queda; a questão moral deslocou-se da *polis* para a necessidade física natural do mundo. O homem, como tudo no mundo, possui seu destino e somente lhe é dado ter consciência de tal condição (estóicos e epicuristas).

Thomas de Aquino cristianizou Aristóteles, enquanto Santo Agostinho enalteceu a interioridade, da vontade e do amor, valorando a experiência pessoal, criando um posicionamento oposto à ética racional dos gregos.

No mundo moderno, tivemos uma gradual mudança do cenário da ética teocêntrica para a antropocêntrica cujo ponto primordial fora Kant.

Sobre a ética em Kant, assinala Adolfo Sánchez Vasquez

Kant – fiel ao seu antropocentrismo ético - empresta assim à moral o seu princípio mais alto, e o faz exatamente num mundo humano concreto no qual o homem, longe de ser um fim em si, é meio, instrumento ou objeto mercadoria, (por exemplo), e no qual, por outra parte, ainda não se verificam as condições reais, efetivas, para transformá-lo efetivamente em fim. Mas esta consciência de que não deve ser tratado como meio, e sim como fim, tem um profundo conteúdo humanista, moral, e inspira, hoje, todos aqueles que desejam a realização desse princípio kantiano, não já num mundo ideal, mas em nosso mundo real.

A ética kantiana é uma ética formal e autônoma. Por ser puramente formal, tem de postular um dever para todos os homens, independente da sua situação social e seja qual for o seu conteúdo concreto. Por ser autônoma (e opor-se assim às morais heterônomas nas quais a lei que rege a consciência vem de fora), aparece como a culminação da tendência antropocêntrica iniciada no Renascimento, em oposição a ética medieval. Finalmente por conceber o comportamento moral, como pertencente a um sujeito autônomo e livre, ativo e criador, Kant é o ponto de partida de uma filosofia e de uma ética na qual o homem se define antes de tudo como ser ativo, produtor ou criador.

Na visão ainda do autor citado, sobre a ética contemporânea, tem se:

No plano filosófico, a ética contemporânea se apresenta em suas origens como uma reação contra o formalismo e o racionalismo abstrato kantiano, sobretudo contra a forma absoluta que este adquire em Hegel. Na filosofia hegeliana, chega a seu apogeu a

concepção kantiana do sujeito soberano, ativo e livre; mas, em Hegel, o sujeito é Idéia, razão ou espírito absoluto, que é a totalidade do real, incluindo o próprio homem como um seu atributo. A sua atividade moral não é senão uma fase do desenvolvimento do espírito ou um meio pelo qual o espírito – como verdadeiro sujeito – se manifesta e se realiza.

A reação ética contra o formalismo kantiano e o racionalismo absoluto de Hegel é uma tentativa de salvar o concreto diante do formal, ou também o homem real em face da sua transformação, numa abstração ou num simples predicado do abstrato ou do universal. De acordo com a orientação geral que segue o movimento filosófico, desde Hegel até os nossos dias, o pensamento ético também reage:

- a) contra o formalismo e o universalismo abstrato e em favor do homem concreto (o indivíduo, para Kierkegaard, o existencialismo atual; o homem social, para Marx);
- b) contra o racionalismo absoluto e em favor do conhecimento do irracional no comportamento humano (Kierkegaard, o existencialismo, o pragmatismo e a psicanálise);
- c) contra a fundamentação transcendente (metafísica) da ética e em favor da procura da sua origem no próprio homem (em geral, todas as doutrinas que examinamos, e, com um acento particular, a ética de inspiração analítica, a qual, para subtrair-se a qualquer metafísica, refugia-se na análise da linguagem moral).

... Segundo Sartre, o homem é liberdade. Cada um de nós é absolutamente livre e mostra a sua liberdade sendo o que escolheu ser. A liberdade, além disto, é a única fonte de valor. Cada indivíduo, escolhe livremente e, ao escolher, cria o seu valor. Assim, na medida em que não existem valores objetivamente fundados, cada um deve criar ou inventar os valores ou as normas que guiem o seu comportamento. Mas, se não existem normas gerais, o que é que determina o valor de cada ato? Não é o seu fim real nem o seu conteúdo concreto, mas o grau de liberdade com que se realiza.

Cada ato ou cada indivíduo vale moralmente não por sua submissão a uma norma ou a um valor estabelecido – assim renunciaria à sua própria liberdade -, mas pelo uso que faz da própria liberdade. Se a liberdade e o valor supremo, o valioso é escolher e agir livremente.

... Segundo Marx, o homem real é, em unidade indissolúvel, um ser espiritual e sensível, natural e propriamente humano, teórico e prático, objetivo e subjetivo. O homem é, antes de tudo, práxis: isto é, define-se como um ser produtor, transformador, criador; mediante o seu trabalho, transforma a natureza externa, nela se plasma e, ao mesmo tempo, cria um mundo à sua medida, isto é, à medida de sua natureza humana. Esta objetivação do homem no mundo externo, pela qual produz um mundo de objetos úteis, corresponde a sua natureza de ser produtor, criador, que também se manifesta na arte e em outras atividades.

Assim abstrai-se que o ilustre Ministro Celso de Mello, quando fundamenta que não há óbice a impedir que as Casas Legislativas deflagrem processo ético para cassação de mandato de parlamentares que tenham renunciado para fugir do referido processo na legislatura anterior, parte de uma ética de responsabilidade.

Maquiavel entende que o político virtuoso é o que muda segundo as circunstâncias, porque, em política, agir sempre do mesmo modo com o mesmo princípio, fracassa. Sendo as circunstâncias inconstantes e volúveis, assim deve ser o político.

Norberto Bobbio leciona que moral e política se identificam no domínio da ação diferenciando-se, contudo, no campo da justificação. Há ações morais que são políticas e há ações políticas que são imorais.

O critério de julgamento da ação política diz respeito à comunidade, coletividade, ao bom governo. Há dois universos éticos, segundo o autor, que se movem de acordo com princípios diferentes.

Não há uma imoralidade, *a priori*, como condição necessária do proceder político, mas aspectos diferenciados entre o deve pelo dever e o sucesso de uma ação que deve ter como objeto único realizar o fim a que se propôs, que é a melhor gerência do conflito.

Certo é, que segundo BOBBIO, as ações não políticas praticadas pelo político objetivando satisfazer os seus desejos pessoais, econômicos, etc., são contrárias à ética e à moral, devendo ser abominadas.

Dessa forma, a ética de convicção preside o agir dos indivíduos enquanto tais; é a ética de responsabilidade o agir político.

Em conclusão, trago à colação síntese elaborada pelo Professor Adolfo Sánchez Vasquez em sua obra *Ética*

A idéia de que a ética deve ter suas raízes no fato da moral, como sistema de regulamentação das relações entre os indivíduos ou entre estes e a comunidade, orientou nosso estudo. Por ser a moral uma forma de comportamento humano que se encontra em todos os tempos e em todas as sociedades, partimos do critério de que é preciso considerá-la em toda a sua diversidade, fixando, de maneira especial em suas manifestações atuais. Podemos assim impugnar as tentativas especulativas de tratar a moral como um sistema normativo único, valido para todos os tempos e para todos os homens, assim como rejeitar a tendência de identificá-la com uma determinada forma histórico-concreta de comportamento moral.

Abstract: The article deals with the Brazilian legislation and it's possibility of a parliamentarian to resign his term and to run again in the following election, exempting himself of the process for breaking the parliamentary honor. It analyzes the Brazilian procedure of the jurisprudential and philosophical point of view, appraising, also, the ethics under the vision of philosophers.

The problem of the breaking of parliamentary honor is, essentially, ethical, and is the ethics that must guide the politician's acting.

Keywords: Parliamentary honor; Resignation; Ethics; Moral

Fonte: In Voga. [Brasília ?], 27 mar., 2006.

Revista Jurídica

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/index.htm

Artigo recebido em 28/08/2006 e aceito para publicação em 30/09/2006

A Revista Jurídica destina-se à divulgação de estudos e trabalhos jurídicos abrangendo todas as áreas do Direito.

Os originais serão submetidos à avaliação dos especialistas, profissionais com reconhecida experiência nos temas tratados. Todos os artigos serão acompanhados de uma autorização expressa do autor, enviada pelo correio eletrônico, juntamente com o texto original.