

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Adriana Maria Dias Godoy Carneiro

**O PODER COERCITIVO DO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO
PARLAMENTAR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Brasília
2007



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Adriana Maria Dias Godoy Carvalheiro

O PODER COERCITIVO DO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO
PARLAMENTAR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Monografia apresentada para aprovação no
curso de Especialização em Processo
Legislativo da Câmara dos Deputados.
Orientador: Gardel Amaral.

Brasília
2007

Adriana Maria Dias Godoy Carvalheiro

**O PODER COERCITIVO DO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO
PARLAMENTAR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Monografia apresentada para aprovação no
curso de Especialização em Processo
Legislativo da Câmara dos Deputados.
Orientador: Gardel Amaral

Brasília, ____ de _____ de 2007.

BANCA EXAMINADORA

Gardel Amaral - Orientador

Cristiano Ferri - Examinador

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

Carvalho, Adriana Maria Dias Godoy.

O poder coercitivo do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados [manuscrito] / Adriana Maria Dias Godoy Carvalho. -- 2007.
76 f.

Orientador: Gardel Amaral.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2007.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. 2. Ética política, Brasil. 3. Decoro parlamentar, Brasil. 4. Testemunha. 5. Cassação de mandato. I. Título.

CDU 17:32(81)

Dedico este trabalho a minha filha, Nicole, e aos meus pais, Stella e Godoy.

*Agradeço a Deus e a todos aqueles que
colaboraram para conclusão deste trabalho.*

RESUMO

O presente estudo propõe reflexão sobre a atuação do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, instituído pela Resolução nº 25 de 2001. São enumeradas e caracterizadas algumas de suas deficiências operacionais, especialmente a ausência de poder coercitivo específico para convocar testemunhas. São apresentados os conceitos de ética, moral e decoro, tanto no sentido que se aplica às relações pessoais de indivíduos em sociedade, como nas implicações inerentes à atividade política, no interior do Parlamento. São focalizados os episódios recentes da política brasileira que demandaram a primeira grande atuação do Conselho de Ética, como órgão recém-instituído no âmbito do Poder Legislativo. Como problema específico de pesquisa, destaca-se o poder testemunhal nos processos judiciais para ressaltar a importância da testemunha no processo de julgamento político, conduzido pelo Conselho de Ética. Discutem-se, finalmente, a necessidade e algumas possibilidades de aprimoramento da estrutura normativa que forma a base para o funcionamento do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

Palavras-chave: Ética. Decoro. Parlamento. Poder coercitivo. Testemunhas. Processo ético-disciplinar. Perda de mandato.

ABSTRACT

The present study it considers reflection on the performance of the Advice of Ethics and Parliamentary Honor of the House of representatives, instituted for the Resolution nº 25 of 2001. They are enumerated and characterized some of its operational deficiencies, especially the absence of being able coercitive specific to convoke witnesses. The concepts of ethics, moral and honor, as much in the direction that if applies to the personal relations of individuals in society, as in the inherent implications to the activity are presented politics, in the interior of the Parliament. The recent episodes of the politics are focused Brazilian that had demanded first the great performance of the Advice of Ethics, as agency just-instituted in the scope of the Legislative. As specific problem of research, the testimonial power in the actions at law is distinguished to stand out the importance of the witness in the judgment process politician, lead for the Advice of Ethics. They are argued, finally, the necessity and some possibilities of improvement of the normative structure that forms the base for the functioning of the Advice of Ethics and Parliamentary Honor of the House of representatives.

Key Words: Ethics. Parlament. Witnesses. Ethics based disciplinary process. Poder coercitivo. Processo ético-disciplinar. Perda de mandato.

SUMÁRIO

Adriana Maria Dias Godoy Carvalheiro.....	1
Adriana Maria Dias Godoy Carvalheiro.....	2
Adriana Maria Dias Godoy Carvalheiro.....	3
BANCA EXAMINADORA.....	3
INTRODUÇÃO.....	8
1 ÉTICA E DECORO: APRECIACÕES OBJETIVAS.....	15
1.1 ÉTICA E ÉTICA PARLAMENTAR.....	15
1.2 DECORO E DECORO PARLAMENTAR.....	19
1.3 CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR	24
2 CONSELHO DE ÉTICA: DESAFIOS.....	30
2.1 TEMPO DE CRISE.....	30
2.2 AGRESSÕES AO DECORO PARLAMENTAR: O PAPEL DO CONSELHO DE ÉTICA.....	32
2.3 O CONSELHO DE ÉTICA POR DENTRO.....	36
2.3.1 <i>O conceito de decoro parlamentar no âmbito do Conselho.....</i>	<i>36</i>
2.3.2 <i>Organização e funcionamento do Conselho.....</i>	<i>38</i>
2.3.3 <i>O processo ético-disciplinar.....</i>	<i>41</i>
3 COMISSÃO DE SINDICÂNCIA	47
3.1 A FORMAÇÃO DO PROCESSO DISCIPLINAR.....	47
3.2 ACUSAÇÕES INDIVIDUAIS.....	49
4 PROVA TESTEMUNHAL.....	56
REPRESENTADO.....	62
REPRESENTADO.....	63
CONCLUSÃO.....	65
REFERÊNCIAS.....	71

INTRODUÇÃO

Este trabalho aborda as questões da **ética** e do **decoro** no Parlamento brasileiro. Analisa, do ponto de vista dos poderes de que dispõe para atuação, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e seu funcionamento, entendendo-o como órgão de criação relativamente recente e já com um histórico de intensa atividade investigativa e punitiva; por fim, reflete sobre a necessidade de se acrescentar às prerrogativas do colegiado a condução coercitiva de testemunhas, como forma de dar-lhe maior autonomia e uma maior consistência em sua tarefa de restauração da credibilidade do Legislativo. Este é, portanto, o objetivo central deste estudo: acrescentar às prerrogativas do Conselho de Ética da Câmara o poder de conduzir coercitivamente, se necessário for, as testemunhas que, a seu critério, apresentarem caráter de indispensabilidade quanto à convocação e oitiva, em benefício do completo esclarecimento dos fatos. Como objetivos secundários evidenciam-se:

- a) identificar, nos processos instaurados e concluídos no âmbito do Conselho de Ética, eventuais prejuízos, possíveis reflexos na tramitação dos mesmos e, em especial, nos resultados finais alcançados pelo órgão causados pela falta de poder a ele atribuído para conduzir coercitivamente a depor as testemunhas arroladas;
- b) identificar os casos em que testemunhas convidadas deixaram de comparecer;
- c) verificar se o Conselho empregou meios alternativos de prova para suprir o depoimento de testemunha faltosa e que efeitos produziram no processo.

Um dos principais cuidados, ao longo deste trabalho, foi deixar clara a função do Conselho de Ética. Talvez por influência da mídia, a opinião pública pareça convencida de que, se não punir o Representado, se não recomendar a perda do mandato parlamentar, o Conselho de Ética não terá cumprido satisfatoriamente o seu dever. Entretanto, deve-se

ressaltar que o Conselho não é um órgão punitivo por excelência, mas investigativo, de tal forma que seu compromisso maior é com a justiça e não com a condenação.

A primeira preocupação, nestas reflexões, é com a adequada compreensão do significado do termo *ética*: ético é o indivíduo cujas ações podem ser classificadas como corretas, justas, condizentes com o código moral definido pela sociedade, pautando-se, no meio social, por atitudes que preservem os direitos, as expectativas e os interesses da comunidade.

Ao longo desta monografia procura-se estabelecer o debate amplo em torno do tema e, ao defender a incorporação de uma determinada prerrogativa relativamente ao Conselho de Ética, busca-se questionar sua própria razão de ser.

No decorrer deste trabalho tivemos, ainda, o cuidado de não desviar o foco da especulação, da reflexão, da indagação sobre a ética e o decoro em um universo específico: o da política. Porque o julgamento que se faz no Conselho é, basicamente, o das condutas. E, acessoriamente, avaliar as possíveis conseqüências, em nível de credibilidade e eficácia, da pretendida concessão do poder coercitivo ao Conselho de Ética.

Particularizamos a ética, em tópico específico, ao relacioná-la aos comportamentos individuais. Ampliamos o seu conceito e expandimos o seu raio de ação, focalizando-a no contexto das relações sociais, intergrupais. Localizamos, ao longo do tempo e da História, a evolução do comportamento humano, o avançar da *ciência da conduta*. E assim, chegamos à conceituação de André Franco Montoro:

O velho se contrapondo ao novo é o que podemos esperar como conflito saudável para o avanço da moral. Ora, a vida das pessoas não deve ser como uma geladeira para conservas. O ideal é evitar o “congelamento” da moral em códigos impessoais, que vão perdendo sua razão de ser, dado o caráter dinâmico das próprias relações (MONTORO, 1997, p. 24).

Em capítulo à parte, procuramos mostrar como, no Brasil, a preocupação com a ética, em particular com a ética na política, teve seu momento de maior visibilidade e intensidade a

partir das denúncias que tomaram conta do país, envolvendo a atuação de Fernando Collor de Mello na Presidência da República: eleito com o discurso da moralidade administrativa – *caçador de marajás* – logo ele se torna símbolo de governante sem compromisso com a ética, traindo os mais caros valores de nossa sociedade. Também é dessa época o episódio da *máfia do orçamento*, e o ciclo antiético se fecha com o procedimento intolerável de P. C. Farias, o tesoureiro de campanha do presidente e suas promíscuas relações com o Poder.

Data de então o surgimento do *Movimento pela Ética na Política* (MEP), que vai praticamente conduzir o processo de *impeachment* de Collor, e que se torna responsável pela formação de uma consciência ética no país, a qual se instala principalmente entre a juventude, encontrando ressonância nas escolas, nos lares, nas instituições e onde quer que se sonhe com uma nação sem a tolerância - até então demonstrada - para com a falta de delimitação entre o público e o privado; entre o interesse geral e o interesse particular.

A exigência ética passa a ter amplitude nacional. Ingressa-se num daqueles raros momentos de união entre todos os brasileiros em torno de um mesmo propósito, de uma mesma determinação. A população brasileira parece identificada com a exigência de que todos sejam éticos, não apenas os políticos, mas principalmente estes. Cobra-se uma postura ética do médico, mas também do paciente, que não deve *furar* a fila; do policial, que não deve se deixar corromper, mas também do motorista, que não deve avançar o sinal vermelho. É um momento ético aquele que o Brasil vive e a que assiste.

A seguir, procuramos demonstrar como, transcorrida pouco mais de uma década desse período de exemplar mobilização em torno de uma idéia – a idéia de fazer deste país um só compromisso ético – continuamos a enfrentar, em diversos segmentos da vida político-administrativa e partidária, os reflexos de uma cristalizada mentalidade segundo a qual são flexíveis as fronteiras entre o público e o privado, produzindo uma errônea concepção de

indefinida pertença a uma e outra esfera, prejudicando, inclusive, a necessária distinção entre o público e o estatal.

Não obstante, deixamos impresso na sequência do trabalho, que é inegável que o país já não é o mesmo, desde então, no tocante à impunidade, à liberdade de ação, ao mandonismo político, quando o assunto é a transgressão dos princípios superiores pelos quais se orienta a vida pública. Como afirmava Aristóteles: “Porque ou bem os cidadãos participam do interesse geral ou não participam dele” (ARISTÓTELES, 1971, p. 67).

É curioso, entretanto, observar que quando parecem consolidadas determinadas práticas e consagrados alguns princípios básicos, no âmbito da administração da coisa pública, tendentes a purificar o ambiente político, impregnando-o dos odores da decência, da ética e da retidão, sucedem-se, em proporção geométrica, os escândalos, os desvios de conduta que nos fazem retroceder ao período em que o padrão ético era a esperteza, o *levar vantagem em tudo*.

É neste contexto que este trabalho procura avaliar, do ponto de vista do controle interno do Legislativo, as limitações do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, desde a sua criação.

Na verdade, o desenvolvimento do tema em foco expõe o que, genericamente, poderíamos chamar de crise do Legislativo: uma crise ética sem precedentes na nossa história republicana, que transforma providências como a revisão/ampliação dos poderes de um colegiado emblemático como o Conselho de Ética da Câmara, em providência inadiável.

Há uma frouxidão ética que, lamentavelmente, chega a ameaçar a própria sobrevivência da democracia entre nós. A crise do Legislativo não se circunscreve à esfera federal de representação popular: nos estados e municípios também se labora contra os interesses da comunidade e em proveito de negócios imorais, quando não ilegais.

Estranha a sociedade, por outro lado – e é isto que se busca demonstrar mais adiante, em tópico específico - que a punição aos que rompem padrões éticos no exercício do mandato parlamentar se apresente tão branda. Poucas são as consequências efetivas, como a perda do mandato, o banimento da vida pública, e principalmente, a restituição dos valores pilhados. Por serem julgados por seus pares, produz-se, em geral, um espetáculo de docilidade por conta do corporativismo.

Por isso, devemos estar atentos à necessidade de que, ao poder coercitivo reivindicado neste trabalho para o Conselho de Ética, visando dotá-lo de melhores condições para exercer o seu mister, deve corresponder uma profunda revisão do processo de fiscalização que conduza à restituição da moralidade pública, em face dos desmandos praticados por uma verdadeira organização criminosa que faz do foro privilegiado e da crença na impunidade a sua base de operações.

Sejamos justos, no entanto: não existe uma crise ética apenas no Legislativo. É bem verdade que o foco deste trabalho, por força do tema desenvolvido, está na atuação **parlamentar** desenvolvida sem compromisso com a retidão dos procedimentos, e sim voltada, prioritariamente, para a satisfação dos interesses particulares. É preciso reconhecer que o mal está, também, no Executivo e no Judiciário, nas estatais e, sem pretender generalizar, onde quer que haja oportunidade, brecha, na administração pública. Dá-se razão, neste ponto, à afirmativa de Aristóteles segundo a qual “sociedades corrompidas geram homens corrompidos” (ARISTÓTELES apud COMPARATO, 2006, p. 703).

Neste trabalho monográfico, o desenvolvimento do tema nos leva, ainda, a refletir sobre a evolução dos postulados éticos ao longo da história da humanidade. A pensar no sistema ético tradicional, de que nos fala Comparato (2006, p. 155), ancorado em princípios religiosos, morais e legais. A nos deter na ruptura deste sistema, determinada pelo estabelecimento de uma *ética especial*, diferente da ética universalmente aceita. Essa *ética*

particular, praticada sem constrangimentos, é baseada, principalmente, na afirmativa maquiavélica segundo a qual *os fins justificam os meios*. A idéia que ainda perpassa algumas lideranças políticas a serviço do Executivo, de que a compra da submissão parlamentar aos projetos governamentais pode ser determinante para a governabilidade e, conseqüentemente, para o bem do país, encontra respaldo e paralelo nessa linha do pensamento maquiavélico.

Não se pode admitir que a idéia da ética não esteja presente na formação do Estado ou na atuação de seus Poderes. São aspectos históricos que dizem respeito à constituição das formas contemporâneas de administrar, legislar e julgar segundo princípios basilares do Direito e da ética, atuando harmoniosamente em benefício da sociedade: viver e agir de modo honesto; não lesar ninguém; atribuir a cada um o que lhe for de direito.

Se dúvida ainda havia acerca da urgência e imprescindibilidade de se aprimorar o funcionamento do Conselho de Ética, seja pela ampliação de poderes, seja por qualquer outra proposta tendente a valorizá-lo, no contexto dos dispositivos de fiscalização e punição no âmbito do Legislativo, os resultados de recente pesquisa promovida pela Universidade de Brasília - UnB – junto à população do Distrito Federal, são por si elucidativos: 80,3% dos entrevistados afirmaram não confiar na Câmara dos Deputados e 70% no Senado Federal como espaços de representação popular e onde se desenvolve a ação política. (REVISTA UNB, maio 2006).

Afirma-se, numa ponta, que o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, vivendo ainda sua *infância*, enfrenta naturais dificuldades no terreno da autonomia e das prerrogativas, mas nada que não se possa consertar com base no processo legislativo. De outro lado, há quem sustente sua extinção, sob a alegação de que seu papel se vê diminuído, quando não desmoralizado, com as decisões atenuantes do Plenário da Casa.

Neste trabalho, insistimos na necessidade da existência de um mecanismo *interna corporis* de controle do decoro parlamentar. E cremos ser obrigação do próprio Parlamento

robustecer o colegiado, agregando-lhe, por exemplo, o poder de coerção na condução de testemunhas, em favor da fase probatória.

1 ÉTICA E DECORO: APRECIACÕES OBJETIVAS

1.1 ÉTICA E ÉTICA PARLAMENTAR

Acreditamos que preencher este espaço com consagradas definições de *ética* pouco acrescentaria ao ineditismo e ao caráter objetivo que se pretende imprimir a este trabalho.

Ao invés, preferimos nos ater a um aspecto bem mais fecundo: a necessária distinção que se há de fazer entre ética e moral. Porque somos daqueles que não acreditam que se fundam, ambos, em um só conceito. Como, por exemplo, em Zajdsznajder (1999, p. 71): “A primeira (referindo-se à ética) é entendida como algo ideal e filosófico. A segunda (referindo-se à moral), como a prática real de um grupo, de uma sociedade.”

O mesmo autor, focalizando o histórico de negligência que se acumula, ao longo de décadas, em diferentes sociedades, em relação a valores – observe-se que não é possível falar-se em procedimento ético ou em princípios morais sem referência a valores – comenta uma realidade incontestável ao mencionar a existência de desvios éticos no conjunto das atividades políticas, comerciais, econômicas, empresariais, etc. Evidencia, também, um movimento altamente positivo, que perpassa quase todos os grupos sociais, relativo à mobilização, à reação, à indignação, diante do verdadeiro caos moral no nível da administração pública, do Parlamento e de setores que deveriam ser emblemáticos na manutenção desses valores éticos. Para Zajdsznajder (1999, p. 85), essa reação que ele julga até instintiva, de preservação de construções anteriores, representa, em verdade, a reconstrução de “[...] práticas, instituições, sentimentos e atitudes éticas”.

Um dos questionamentos mais antigos em torno das discussões éticas diz respeito à relação que se estabelece, nos meios social, político e profissional, entre ética e legalidade. Para essas discussões, tem-se, objetivamente, duas conclusões:

1. O ético, em determinadas situações, terá que existir independentemente do legal;
2. A legalidade está necessariamente vinculada à ordenação, à definição e ao ajustamento de determinadas regras, transformadas em leis (ordenamento jurídico), ao passo que a atitude ética “nasce, se expressa e subsiste na consciência acerca da necessidade de tê-la como bem pessoal e social” (TEIXEIRA, 1998, p. 103).

Um parlamentar pode, por exemplo, ofender gravemente a ética ou o decoro, ao comparecer a um evento com sintomas de embriaguês, sem que isso represente qualquer transgressão a normas jurídicas. É a questão da conduta, e não do crime.

É tão sutil a diferença entre ética (comportamento) e moral (conduta), que, às vezes, diante de um episódio menos edificante, não sabemos se nossa estranheza se deve à falta de ética ou à ofensa a quesitos morais. No entanto, temos uma idéia do procedimento aético, como o concebemos, e outra idéia da atitude imoral, como a identificamos. Por exemplo, se um médico revela um detalhe da vida de seu paciente, que veio à tona no esclarecimento de um sintoma de determinado mal, não temos dúvida de que este profissional faltou com a ética, até porque existe um código construído em cima de seus deveres profissionais. Já, se este mesmo médico faltou com o respeito que é devido à enfermeira que o acompanha no consultório, certamente ele será reprovado por ter se desviado “da moral e dos bons costumes”, uma expressão cunhada pelas sociedades conservadoras. Contudo, se o mesmo médico apenas se excedeu na bebida durante uma comemoração qualquer e protagonizou um vexame, deve-se apontar uma atitude anti-ética ou imoral?

O que se tem como certo e o que os clássicos do pensamento ensinam é que nem todos os comportamentos aéticos tipificam um ato ilícito, uma ação delituosa.

Preceitos éticos não existem como abstração; ao contrário, são elementos concretos e que repercutem na organização e na estruturação da vida social. Portanto, como valores concretos que são, tais preceitos devem ser exercitados. Fábio Konder Comparato (2006, p. 583), analisando o perfil da civilização instituída na Grécia antiga, afirma: “Para a sociedade, o importante não é que os cidadãos possuam virtudes, mas que saibam praticá-las”.

Em sociedade, o homem pratica a ética num contexto de construção coletiva e comunitária. É a ética o procedimento exigido na gestão da coisa pública (*res publica*). Trata-se, a rigor, da ética pública – ética política – em relação à qual um líder político contemporâneo afirmou basear-se na compreensão do poder político como, mais do que um poder, “um dever e um serviço”.

E eis que estamos, então, em condições de nos referir à ética parlamentar.

Tudo o que se mencionou até agora sobre ética, procedimento ético, ética e moral, valores éticos e princípios morais, tudo isso permanece com o mesmo grau de relevância e exigência ao se focalizar o tema no âmbito do Parlamento. A diferença é que a ausência de compromissos éticos no agir individual do *homem comum*, pode acarretar sérias conseqüências do ponto de vista da honra pessoal e da desconstrução familiar, por exemplo, enquanto a postura antiética do detentor de mandato popular chega a interferir no que estudiosos denominam *estabilidade social*.

Um equívoco que deve ser desfeito refere-se à exigência de condutas condizentes com o *status* de parlamentar apenas no recinto das Casas legislativas. Na verdade, a ética parlamentar – ou a exigência de que esta seja observada – acompanha o integrante do Legislativo ao longo de todo o seu mandato, e em quaisquer ambientes e circunstâncias. Daí porque, no fundo, a ética e a ética parlamentar se somam, se confundem, indicando ao homem público, “ungido pelo mandato popular” (TEIXEIRA, 1998, p. 44), a necessidade de sempre vincular suas ações pessoais ao universo político, do qual faz parte.

Sobre a ética parlamentar, há que se destacar sua característica de uma ação constante, remetendo sua essência à construção e preservação do bem estar coletivo.

Se para Aristóteles, a ética deve “residir na alma do homem” (*Ética a Nicômaco*, 1094 a, p.28) assim também podemos considerar “a alma do parlamentar” (expressão nossa) o lugar onde deve residir a ética parlamentar. Se Aristóteles considerava que o contrário do comportamento ético era o “desvirtuamento da natureza humana”, podemos considerar o contrário do procedimento ético, em nível de Parlamento, o desvirtuamento dos princípios, dos propósitos que levaram o vereador, o deputado ou o senador ao ingresso na vida pública, ao exercício do mandato popular, que, presume-se, tenha sido a luta pelo bem comum.

A mistura dinheiro público e poder é, por vezes, explosiva, no sentido de que é capaz de liberar *instintos primitivos*, expressão que tomamos emprestado de um ex-parlamentar, dita em outro contexto e com outro propósito. Por isso é fundamental a existência, no interior dos órgãos legislativos, de instrumentos eficazes e atuantes, voltados para o controle e a fiscalização do uso de bens e recursos públicos.

Como afirma Spinoza (apud COMPARATO, 2006, p. 465), ali pelo fim do século XVII, legisladores devem dar exemplos de “cuidado supremo” com as causas (e coisas) públicas, caso contrário, geram o descrédito em si mesmos, em seus mandatos e no próprio Poder que representam. Em *Ética da barbárie*, o filósofo contemporâneo Roberto Romano (2006) identifica a ética parlamentar como “mola mestra do Estado”. O deputado ou senador que não compreende tais conceitos – ou, simplesmente, resolve ignorá-los – tira do cidadão comum a crença na seriedade das instituições (poder constituído) e na democracia.

1.2 DECORO E DECORO PARLAMENTAR

Nos bancos do parlamento, é difícil estabelecer a diferença entre os homens capazes e os homens capazes de tudo.

Henri Béraud

Entre os muitos significados do termo *decoro*, destacam-se: decência e respeito, a si mesmo e aos demais.

No interior do Parlamento, tem um significado bem específico: o procedimento digno, reto, que seu mandato exige. No dizer de J. Cretella Jr. (apud ARAGÃO, 2006, p. 62), “[...] incompatível com o decoro parlamentar é todo ato do Deputado ou Senador que, por sua natureza imoral ou antijurídica, provoque repúdio da sociedade”.

O deputado federal estará quebrando o decoro e sujeitando-se a eventuais punições se transgredir as disposições do Código de Ética e Decoro Parlamentar, que, em linhas gerais, obriga o parlamentar: “a respeitar e cumprir a Constituição, as leis e as normas internas da Casa e do Congresso Nacional; a exercer seu mandato com boa fé e probidade, e a prestar contas do mandato à sociedade [...]” – (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005d).

A expressão *decoro parlamentar* indica que se trata do mesmo decoro anteriormente referido, equivalente agora à “postura exigida no exercício da função legislativa” (ARAGÃO, 2006, p. 59). Ou, como ensina Rangel Jr (2001, p. 115): “Eis que tal instituto se manifesta como expressão da moralidade institucional relativa aos parlamentares, em favor da instituição do parlamento.”

Se, de um lado, sua conceituação imprime subjetividade, como já apontado, na dinâmica legislativa o decoro parlamentar – e, principalmente, a falta dele – se define por

episódios marcantes e bastante concretos: na década de 40, uma foto, vestido apenas com cueca, custou ao Deputado Barreto Pinto o mandato; em 2005, a afirmativa, sem provas, de que, “desde agosto de 2003, é voz corrente em cada canto desta Casa, em cada fundo de plenário, em cada gabinete, em cada banheiro, que [...] se repassa dinheiro a partidos que compõem a base de sustentação do governo, num negócio chamado *mensalão*”, levou à perda de mandato do hoje ex-Deputado Roberto Jefferson, porque suas acusações, nunca provadas, “atingiram gravemente, além da honra pessoal dos parlamentares citados, [...] arrastados na lama da generalização, a dignidade e a imagem pública da Casa como instituição”. (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005c).

No Relatório em que se aponta a necessidade de punição máxima – perda de mandato – para determinado parlamentar, face à percepção de *vantagens indevidas*, encontramos o seguinte trecho cuja transcrição nos parece oportuna pela concisão e objetividade:

Ainda que Aristóteles, Cícero, Maquiavel e tantos outros tenham defendido que as virtudes morais se expressam de maneira peculiar e mais flexível na esfera política [...] cabe aqui lembrar a proposição de Kant, que aponta para o compromisso necessário com valores universais e que não admitem exceções [...]. (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005c).

Trata-se, pois, de reconhecer o caráter imprescindível de proceder com “dignidade moral, nobreza, brio, honradez” (ARAGÃO, 2006, p. 62). Refere-se a conduta ilibada exigida do parlamentar, nas dependências do Legislativo ou fora destas, enquanto durar o seu mandato, de tal modo que, em nenhuma circunstância e por nenhum ato, venha ele a “constranger a função legislativa” (ARAGÃO, 2006, p. 63)

O que é capaz de “constranger a função legislativa?” A experiência brasileira recente registra alguns episódios emblemáticos desse constrangimento. A dança em Plenário constrange. Designar o delito da rapinagem como do “mal menor”, como foi designado o

caixa dois, também constrange. Invocar, em proveito pessoal, o benefício da dúvida – onde não pode nem deve caber dúvida, porque não se concebe o parlamentar meio honesto, ou meio ético, ou meio decente – apoiado no consagrado *in dubio pro réu* (na dúvida, decide-se em favor do réu), constrange as pessoas e ofende a inteligência mediana e o bom senso, baseado em que a corrupção não costuma deixar pistas, nem fornece recibo. Transferir-se de um partido para outro ou votar alinhado com a maioria, com a consciência toldada por uma nuvem de cédulas, é definitivamente constrangedor.

Como afirmou à época dos escândalos, o ex-Deputado Roberto Jefferson, pode-se atribuir muito mais falta de decoro às instituições do que, individualmente, aos parlamentares. Mas isso não os isenta da obrigação de serem e permanecerem decorosos.

Aliás, uma boa parte deles considera que, discutir decoro parlamentar sem uma ampla reforma política, é *malhar em ferro frio*. Veja-se, por exemplo, a questão do financiamento de campanha, em que o *caixa dois* é considerado *deslize* e não propriamente crime: no atual sistema, como evitar que a relação de empresas privadas com o Poder se transforme em promíscua, ou próximo disso? Como evitar o aparecimento das tais *vantagens indevidas*?

Obviamente, não estamos aqui afirmando nem sugerindo a ocorrência de esquemas de corrupção, nem no presente, nem no passado. Estamos, apenas, nos referindo às brechas deixadas pela própria legislação, que tantas dúvidas impõem aos procedimentos.

Debatendo a questão com o próprio relator de seu processo disciplinar nº 1/2005, Jefferson responde ao mesmo, acerca do financiamento de campanha e os métodos utilizados: “Explico a V. Exa: nenhum partido aqui recebe ajuda na eleição que não seja assim, de maneira ilegal e imoral. Nenhum”. (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005a).

E o relator, simplesmente, calou-se. Porque o sistema é que está em decomposição; dir-se-ia que alguns parlamentares apenas se deixam contaminar, em maior ou menor grau. E

aí entram em cena as figuras do decoro, da representação parlamentar e da perda de mandato. Mas o sistema permanece lá, imutável, inalterado, corrompido.

Portanto, **é preciso reformar o sistema**, na expectativa de que surja a “[...] coesão orgânica das unidades pensantes, o oceano das consciências”, de que nos falava Rui Barbosa (1909, p. 63), esperando-se que se projete, no ambiente político-parlamentar, um novo conceito de nobreza de caráter e uma nova dimensão civilizacional.

No âmbito do Poder Legislativo – Câmara dos Deputados e Senado Federal – as questões pertinentes ao decoro parlamentar transitam pelo Código de Ética e pelo Regimento Interno de cada Casa em direção à transparência, à legitimação e à dignidade da instituição legislativa e do mandato político.

Nosso foco, neste trabalho, é o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Foro especializado, singular e ético; contudo, sua essência é eminentemente política, muito mais que jurídica ou administrativa.

Sobre o funcionamento do Conselho de Ética, vale lembrar a correta exposição do Deputado Cézar Schirmer:

Lembramo-nos, neste ponto, que embora estejamos numa instância de julgamento de cunho político, estes processos ético-disciplinares são judicialiformes, ou seja, buscam inspiração nos princípios e institutos próprios dos processos judiciais, mormente os do processo penal, nos quais a estrutura lógica/ fato/ tipo legal/ sanção, é muito semelhante à que se verifica nos processos em trâmite neste Conselho de Ética (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005f).

É objeto deste trabalho a defesa de um poder que dê maior vigor à atuação do Conselho: o poder de coerção de testemunhas arredias ao seu dever. É seu objetivo, também, evidenciar o caráter legal e legítimo do colegiado, “com assento constitucional e na lei interna votada por esta Casa” na proclamação da culpa ou da inocência dos representados. Refere-se tal definição a fatos comprovadamente infringentes do decoro parlamentar e, para tanto, para que o processo de responsabilização se opere em consonância com a absoluta convicção e

isenção que se exige de cada conselheiro, é necessário que cada qual esteja consciente de que o significado do vocábulo *decoro* ainda carece de objetividade e concretude. Para inúmeros estudiosos do assunto, o decoro parlamentar não configura uma conduta objetiva. (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005f).

Concordamos em parte com os que assim se posicionam. Como vem sendo exemplificado por alguns autores (Comparato, Teixeira, Rawls e Gallo, entre outros), nos anos 40 houve a primeira cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro, no Brasil. Um parlamentar, de nome Barreto Pinto, deixou-se fotografar de cuecas e perdeu o mandato, episódio a que já nos referimos. O que os autores citados vêm sustentando é que, hoje, idêntica atitude, principalmente se a pretexto de uma campanha publicitária, com *cachê* revertido para um asilo ou um orfanato, certamente não acionaria os mecanismos de fiscalização do decoro parlamentar. Pelo menos não em nível de cassação do mandato.

Conta-se o curioso episódio protagonizado por um obscuro deputado estadual, o qual não hesitava em aceitar todo e qualquer tipo de presente de empresários, dirigentes sindicais e representantes de associações. O fato é que já se tornara folclórico o aparentemente ingênuo deputado que se beneficiava da ausência de comprovação de que vantagens, benefícios, cargos ou quaisquer vinculações semelhantes existissem entre o agraciado e os doadores dos brindes. O deputado – e parecia ser o único que assim pensava – não via qualquer problema em aceitar “mimos” de seus amigos, encarando com absoluta naturalidade o gesto de presentear e a gentileza de aceitar o presente, não se sentindo, inclusive, obrigado a qualquer contrapartida.

Seus pares, entretanto, não pensavam assim. Não tinham a mesma visão ingênua e generosa dos fatos e o cassaram na terceira ou quarta vez em que foram acionados os instrumentos de verificação do decoro parlamentar. Com efeito, o referido parlamentar teve

que enfrentar processos ético disciplinares, face ao caráter impróprio e inoportuno que presumivelmente, cercava o seu procedimento. Por conta do famoso *toma lá, dá cá*, o Deputado voltou a dar aulas numa periferia: o curioso na história é que, mesmo sem a comprovação do *dá cá*, o parlamentar foi ejetado de sua confortável cadeira porque o *toma lá* nunca deixou de ocorrer enquanto vigente o seu mandato, e essa circunstância foi bastante para convencer seus pares do caráter imoral do hábito de presentear. Acredita-se que, na dúvida, seus pares não votaram contra o réu, mas para acabar, definitivamente, com o mistério que cercava seu mandato.

A propósito deste estranho fato, verídico, cumpre recordar as palavras do Deputado Schirmer, que, mais uma vez, vem valorizar nossas considerações: “Ao receber [...] presentes, o que traz subliminarmente consigo o interesse privado para a esfera pública, o parlamentar passa à sociedade a idéia de que esta relação obscura permeia o cotidiano do mandatário popular” (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005f).

Em conclusão, decoro é decência. Decoro parlamentar é o exercício da ética política, é o reconhecimento do que é permitido e do que é proibido ao representante do povo. É exercer o mandato popular numa perspectiva de defesa do interesse público e do bem comum. Afirmava Thomas Jefferson: “Toda a arte de governar consiste na arte de ser honesto.” (COMPARATO, 2006, p. 276).

1.3 CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR

Dentre as hipóteses de perda de mandato, capituladas no artigo 55 da Constituição Federal em vigor, deputados e senadores deverão estar especialmente atentos ao item II: “cujo

procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar”.

Vimos, anteriormente, que os conceitos de ‘decoro’ e ‘decoro parlamentar’ revestem-se de um tanto de subjetividade e outro tanto de abstração. Vimos, também, que o processo ético-disciplinar se desenvolve no sentido de confirmar ou não a quebra de decoro e se constitui num procedimento muito mais político do que jurídico ou administrativo.

O mecanismo hoje existente, de punição para a comprovada falta de decoro no exercício da atividade parlamentar, chama-se Código de Ética. Existe um para cada Casa do Poder Legislativo, com a função primordial de explicitar sanções aos legisladores que infringirem as regras que apontam para o comportamento que se espera em função de seu *status*; enfim, para o decoro ser preservado em quaisquer circunstâncias, em qualquer ambiente e a qualquer tempo, enquanto durar o seu mandato.

Do ponto de vista de recuperar o senso do dever moral, de reencontrar-se com a consciência ética, a maioria dos estudiosos da matéria considera que “[...] não há eficácia na definição, na imposição de deveres, os quais se consubstanciam, essencialmente, na consciência individual, como não se obtém êxito ao se aplicar sanções ao descumprimento daqueles deveres” (ARAGÃO, 2006, p. 84).

Particularizando a Câmara dos Deputados – cenário de nossas apreciações neste trabalho – à instituição de um Código de Ética correspondeu a criação de um Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2001).

Observe-se que o caráter eminentemente político do colegiado não lhe retira, de modo algum, o dever de agir segundo princípios basilares de legalidade, juridicidade e de estrita observância às disposições constitucionais. Aos acusados em geral, a Constituição Federal assegura o direito à ampla defesa e ao contraditório, garantindo, ainda, a obediência ao devido

processo legal. Caso contrário, estaríamos diante de um abominável símbolo do autoritarismo: o tribunal de exceção.

No período imediatamente anterior à criação do Conselho de Ética, a perda de mandato de um Deputado era decidida por maioria absoluta dos membros da Câmara ou por ato da Mesa, nos termos previstos na Constituição.

O correspondente processo estava entregue, basicamente, à então Comissão de Constituição, Justiça e de Redação, e obedecia ao seguinte rito:

1. O processo se iniciava mediante provocação da Mesa ou de partido político detentor de representação no Congresso Nacional;
2. Iniciado o processo, a etapa seguinte consistia em seu envio à CCJ para que esta procedesse às diligências necessárias e à instrução probatória destinada ao esclarecimento dos fatos, mantendo, sempre, o direito de ampla defesa assegurado ao Representado;
3. À Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, à época, incumbia, ao final das apurações e dos procedimentos que a natureza do processo recomendasse, apresentar um parecer conclusivo quanto à culpabilidade ou não, indicando ou não punição, acompanhado de Projeto de Resolução, na hipótese de recomendação de perda do mandato;
4. O conjunto era, então, apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em cujas mãos achava-se – como ainda se acha – o destino do parlamentar: arquivamento do processo ou perda do mandato, sendo esta, por voto da maioria absoluta de seus pares, em escrutínio secreto.

Mesmo com a instituição do Conselho de Ética, representando hoje o mecanismo de controle e punição nos casos de quebra de decoro parlamentar, persistem as críticas ao fato de que sanção tão rigorosa tenha de partir do próprio corpo legislativo. Para uns, mais

pragmáticos, a perda de mandato, sendo inevitável, deveria se dar por decisão judicial, ou seja, resolvida na esfera do Poder Judiciário, onde nem mesmo a interferência de simpatias pessoais, corporativismo ou antipatias políticas estariam presentes, mas apenas a fria análise do fato.

Inúmeros parlamentares, por exemplo, continuam com a firme convicção de que o ex-Ministro e agora ex-Deputado José Dirceu perdeu seu mandato, principalmente, por sua arrogância, por atitudes que denotavam prepotência, manifestadas sobretudo ao tempo em que era Chefe da Casa Civil do governo federal. Da mesma forma, muitos outros mantêm a certeza de que pesou, na absolvição do ex-Presidente da Casa, Deputado João Paulo Cunha, o seu temperamento cordato, sua simpatia, sua origem humilde, sua inegável simplicidade.

Um Deputado, no auge do escândalo do “mensalão”, e quando a Casa se reunia quase que uma vez por semana para decidir a sorte de um de seus membros, desabafou à imprensa: *“Mas eu não fui eleito para cassar mandatos, eu fui eleito para debater, propor e fiscalizar”*.

Ainda em sua infância, o Conselho de Ética viu-se atropelado pela tormenta moral que se abateu sobre o país a partir de maio de 2005. Teve que improvisar, que buscar inspiração e soluções em outros colegiados, como as CPIs. Muitas vezes copiando-lhes o modelo, mas, invariavelmente, esbarrando em limitações provenientes do próprio ambiente de sua concepção.

Algumas das considerações e conclusões extraídas do I Encontro Nacional sobre Ética e Decoro Parlamentar, relativamente à estrutura, funcionamento e poderes do Conselho de Ética da Câmara merecem ser aqui reproduzidas. Como, por exemplo, críticas à rotina de procedimentos que envolvem a apresentação de Representação contra parlamentar, por suposta quebra de decoro:

Uma das virtudes do nosso Código de Ética é que qualquer cidadão pode apresentar sua denúncia. Entretanto, o Conselho de Ética não pode recebê-la, somente a Mesa. Após o recebimento, a Mesa a encaminha ao Corregedor-Geral da Casa. O Corregedor então vai analisar a denúncia, emitir um relatório e encaminhá-la novamente à Mesa, que decidirá se vai ser

arquivada ou encaminhada ao Conselho de Ética (ENCONTRO NACIONAL SOBRE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2004, p. 46).

Algumas premissas e fundamentos são duramente contestados no evento: “[...] o Conselho de Ética só pode aceitar denúncia mediante prova. O fato já deve estar provado. Indícios não são aceitos. Se não houver prova, não pode haver aceitação da denúncia” (ENCONTRO NACIONAL SOBRE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2004, p. 47).

Por outro lado, alguns parlamentares, ao mesmo tempo em que apontam dificuldades que envolvem o pleno funcionamento do Conselho de Ética, reconhecem que tais dificuldades poderiam ser eliminadas se houvesse um retorno à essência do projeto que, originalmente, instituiu o Conselho e que, por razões talvez nunca suficientemente esclarecidas, manteve-se inerte por quase nove anos.

Aquele que veio a ser o seu primeiro presidente, assim se pronuncia sobre o período gestacional e o nascimento sofrido, do Código de Ética:

Num dos muitos escândalos que periodicamente afetam a sociedade brasileira [...] espanou-se o pó do projeto e aprovou-se o Código de Ética. Pela primeira vez, a Casa encarregou-se de disciplinar, de discutir, de conceituar o que é ética parlamentar, o que acontece com a transgressão, como devemos fazer, e o Código foi debatido e votado *como era possível*. (ENCONTRO NACIONAL SOBRE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2004, p. 50)

Ainda no terreno das críticas, reclama-se, no tocante ao Conselho de Ética, da falta de instrumentos adequados ao seu funcionamento com autonomia e resultados. Entenda-se como instrumentação adequada, a insuficiência de poderes: não pode o Conselho convocar testemunhas, apenas convidar; não lhe é facultado ter acesso a informações sigilosas; não pode quebrar sigilos de qualquer natureza. E, se recomendações aqui devem ser feitas, que sejam então no sentido de que tais limitações deixem de existir.

Porém, a crítica mais severa pertence ao Relator da Representação nº 44/05, do grupo de *mensaleiros*:

Daí porque o axioma *in dubio pro reu* tenha se transformado, no plenário deste Conselho, necessária e prontamente em *in dubio pro societatis*. A certeza da inocência leva ao arquivamento. Mas *a dúvida*, tanto quanto a certeza da culpabilidade, levam ao plenário da Casa. *O representado é julgado mesmo em dúvida* (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005f).

2 CONSELHO DE ÉTICA: DESAFIOS

2.1 TEMPO DE CRISE

A relação entre moral e política esteve seriamente ameaçada no ano de 2005, no Brasil, a partir da divulgação de uma matéria, com vídeo esclarecedor, envolvendo graduado funcionário dos Correios e um esquema de corrupção que, supostamente, se estenderia a um partido político e a seu principal líder.

Este líder, sentindo-se abandonado e temendo ter a sua imagem destruída por uma estratégia governamental de responsabilizá-lo isoladamente pelo episódio, resolve fazer uma série de denúncias sobre um alegado hábito do partido do governo, de realizar pagamentos periódicos, possivelmente mensais, a deputados da base aliada para votarem alinhados com a situação, na aprovação de Projetos de Lei e outras proposições de interesse do Executivo.

A situação sai de controle. Instala-se o caos moral. Ministros do governo são acusados de viabilizarem - quando não comandarem - o esquema apelidado de *mensalão*, e são obrigados a renunciar. A credibilidade do Congresso Nacional como instituição é afetada, principalmente pela propagação do denunciismo, prática que se revela, quase sempre, irresponsável. A mídia se envolve diretamente na elevação da temperatura política a níveis preocupantes; o país parece que retrocedeu aos tempos do “mar de lama”¹.

Mas o principal denunciante continua a ser o parlamentar que viria a perder seu mandato por não conseguir provar suas acusações. Ele confirma, perante a Comissão Mista Parlamentar de Inquérito instituída e o Conselho de Ética da Câmara, que o dinheiro do

¹ Expressão cunhada durante o mandato constitucional de Getúlio Vargas e que serviu para indicar a intensidade da crise moral que levou o presidente ao suicídio, em 1954.

“mensalão” chegava a Brasília em malas e era arrecadado, irregularmente, tanto de estatais, quanto de fundos de pensão: as negociações, segundo o então Deputado, ocorriam em uma sala ao lado do gabinete do Ministro Chefe da Casa Civil. Nessa sala estaria, como interlocutor privilegiado, o secretário-geral do partido do governo, partido do Presidente da República.

A crise evolui, é retroalimentada por novas denúncias e envolve, direta ou indiretamente, publicitários, empresários, dirigentes de estatais, parlamentares, o próprio Presidente, alguns de seus ministros e parte da cúpula do partido do governo. Mas, absurda mesmo é a tentativa de desqualificar o explícito *valerioduto*. Como absurda é a tentativa de atribuir tudo a um singelo *crime menor*, o *caixa dois*, expediente incorporado ao cotidiano da prática partidária. E inadmissível mesmo, para todos os brasileiros de boa fé, foi verificar a atitude complacente do governo: seu partido fez apenas o que todos os outros partidos fazem!

No âmbito do Conselho de Ética, entretanto, procurou-se resgatar a imagem do Parlamento, mediante a instalação de processos ético-disciplinares conduzidos com rigor e transparência.

A gravidade da situação impõe ao Conselho de Ética um amadurecimento precoce. Passa a lidar, repentinamente, não com um ou dois, mas com dezenas de processos. Os Representados tentam protelar, convencer ou justificar. Acreditam que uma eventual conclusão pela culpa, na esfera do Conselho, pode ser revogada na apreciação eminentemente política e quase sempre generosa do Plenário da Casa.

Na prática, o Conselho de Ética se ressentia da pouca experiência, do acúmulo de processos, da impossibilidade de convocar testemunhas ou quebrar sigilos, da visibilidade conquistada através do momento de desconstrução moral do Poder Legislativo. Luta para cumprir prazos, para desmontar histórias, para obrigar testemunhas a depor, para resistir a pressões da opinião pública e da mídia, para aceitar a contrariedade de ver absolvidos, no

Plenário, os que são condenados no colegiado, o qual, de certa forma, sente-se desautorizado em seu trabalho e em suas convicções. Afora isso, há o registro das renúncias aos mandatos, a começar pelo próprio presidente da Casa, flagrado numa operação de recebimento de propina, renúncias estas que preservaram direitos políticos e garantiram aos faltosos, pelo menos em tese, o direito de disputar novo mandato.

No tópico seguinte, procuramos acompanhar o tempo de crise em tempo real: atas, depoimentos, pareceres e relatórios de cada Representação. Os métodos foram variados, mas as ações convergiam para o mesmo fim. Tudo o que está dito neste trabalho, como construção teórica, transparece dos depoimentos, das alegações, das justificativas, documentos à disposição nos arquivos do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, em meio eletrônico.²

2.2 AGRESSÕES AO DECORO PARLAMENTAR: O PAPEL DO CONSELHO DE ÉTICA

Em um dos tópicos de sua obra, intitulada *Ética*, o jurista Fábio Konder Comparato (2006) dedica-se à análise da política como a arte “*do que é e não do que deveria ser*”.

Com efeito, quando deparamos com 18 Representações num Conselho de Ética, todas relacionadas ao tema da quebra do decoro parlamentar por percepção de “*vantagens indevidas*” e “*abuso das prerrogativas constitucionais*”, e com uma ramificação própria do crime organizado, literalmente falando; e, ainda, quando identificamos nesta dúzia e meia de processos ético-disciplinares, basicamente, os mesmos envolvidos, o mesmo *modus operandi*, as mesmas motivações, as mesmas justificativas, conscientizamo-nos de que é o sistema

² Cf. BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. *Home page*. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/conheca/eticaedecoro>>.

político, representativo, eleitoral e partidário que está corroído, à vista da máxima aristotélica sobre corrompidos e corruptores.

É preciso refletir sobre o funcionamento e as distorções da representação popular, pressuposto do regime democrático. Sobre o voto e a capacidade civil de eleger e de ser eleito. Sobre resquícios da imunidade parlamentar, que ainda soam como impunidade. Sobre o comportamento flexível e corporativo dos partidos políticos, em face de deslizes de seus membros. Sobre a relação entre poder político, poder pessoal e poder econômico.

No transcurso dessa crise, muito mais de ordem moral do que política, que arruinou um patrimônio de esperança e dignidade conquistado ao longo de um quarto de século, falou-se muito em *refundar* partidos, e, em especial, o Partido dos Trabalhadores. Talvez fosse o caso de, ao invés, refundar pessoas e consciências; reavaliar posturas, princípios e conceitos.

Afinal, que princípios morais e preceitos éticos guarda alguém que, sabendo-se sujeito a um conjunto de regras, instituídas justamente em função da proeminência e da especificidade de seu cargo, age como se aquelas normas não existissem? Que nobreza pode conter a ação egoísta e interesseira que envolve o desprezo ao dever moral e privilegia o atendimento às suas expectativas e necessidades pessoais?

O fato é que muitos dos processados por inobservância a essas regras imaginaram-se desobrigados do cumprimento e respeito a elas. Objetivamente, argumentaram em suas defesas, que o fato de estarem quitando dívidas de campanha com dinheiro de origem escusa, irregular ou duvidosa – e não utilizando os montantes em benefício próprio, pessoal, particular – atenua o crime, ou, em verdade, transforma-o em simples erro. No entanto, mesmo o cometimento de erro envolvendo dinheiro sujo ou proveniente de fonte pública aponta para um comportamento reprovável, incompatível com o decoro parlamentar.

Este – o do erro, do equívoco provocado pela ingenuidade - é um argumento que não pode nem deve prosperar, posto que amparado por juízos subjetivos de valores. Existem, para

conformar o agir individual do parlamentar à correção, à honradez e à ética, normas cujo pressuposto é o exercício digno, decente e responsável do mandato popular.

Afinal, desde o Império Romano já se tinha o conhecimento e a consciência de que as figuras públicas devem ter conduta exemplar, irrepreensível – e mais do que isto – assim devem parecer.

Foi com essa convicção - de que tinha um dever a cumprir - que o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados agiu, em meio a toda essa tormenta moral, guiado por normas *interna corporis*. Sua atuação transparente refletiu a indignação e a frustração da sociedade, impondo condenação política sem abrir mão de prova segura para essa condenação.

A produção de provas e o postulado do contraditório, associado à mais ampla defesa constituem, em relação a este que é considerado, em essência, um processo político – o processo ético-disciplinar no âmbito do Conselho de Ética – a figura doutrinária do Direito conhecida pelo nome de *judicialiforme*, ou seja, um procedimento que combina “*o formato jurídico com a característica política*” (COMPARATO, 2003, p. 15, grifo nosso).

Com efeito, a propósito da condenação sem provas seguras e sem obediência estrita ao rito do processo que se relaciona com a defesa e a produção do contraditório, apropriemo-nos das palavras de Figueiredo:

Condenar para ganhar notoriedade e o aplauso da opinião pública – ou, simplesmente, para dar-lhe uma satisfação – implica não fazer justiça e, considerando-se o volume de votos que originou cada mandato parlamentar, pode significar cometer uma injustiça que alcance milhares de brasileiros (FIGUEIREDO, 1999, p. 81).

Ainda no interior do Conselho de Ética, uma crítica relativamente comum, da parte da defesa dos Representados, neste episódio do ‘mensalão’, é a que se formula em face da utilização de relatórios e pareceres não gerados no colegiado, mas apropriados de outras instituições, pretendendo-se, na maioria das vezes, que tais documentos sirvam de elemento de sustentação a peças condenatórias.

Em uma das Representações que analisamos em nossa pesquisa - a de nº 44/2005 - o próprio Representado protesta contra o que ele identifica como “recuo da boa técnica processual”. O que ele pretende dizer é que documentos nessa linha (pareceres, relatórios, etc.), com conclusões extraídas da análise efetuada por órgãos da administração pública federal, como por exemplo o TCU, ou mesmo órgãos internos da Câmara dos Deputados voltados à área de fiscalização e controle, foram utilizados pelo Conselho de Ética para aplicar – ou melhor, recomendar – uma determinada sanção. Ou seja, discussões, análises e conclusões alheias serviram de base para a condenação no âmbito do Conselho. E – o mais grave, na opinião do acusado – é que tais processos, acolhidos como expressão da verdade, refletem, em verdade, o que pensa uma única pessoa, em geral um funcionário graduado do órgão, não ultrapassando a dimensão de uma opinião isolada, sujeita a contestações e interpretações diferentes e talvez repleta de facciosismo. Em relação a esses pareceres, assim se pronuncia o Representado em questão: “[...] não foram submetidos ao crivo do contraditório e, portanto, não ensejaram ao representado a ampla defesa, sendo que as inferências neles contidas refletem, tão somente, as opiniões pessoais de seus autores” (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005f).

Então, é preciso muita cautela, não apenas na investigação da documentação acostada ao processo disciplinar na fase de instrução, como também, adequada reflexão sobre a natureza dessa documentação, pois, como afirma o Representado, “[...] também para os processos éticos há de valer a idéia da necessidade de prova, e, mais do que isso, prova irrefutável para a condenação” (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005f).

O papel do Conselho de Ética é, assim, o de preservar a imagem do Legislativo, maculada por procedimentos aéticos, além de dar uma resposta à sociedade e se pronunciar acerca do destino do mandato popular.

2.3 O CONSELHO DE ÉTICA POR DENTRO

2.3.1 O conceito de decoro parlamentar no âmbito do Conselho

Para que se configure a quebra do decoro parlamentar é bastante que a conduta seja considerada, em juízo político, como indigna, indecorosa, desonrosa. Daí porque o julgamento político predomina, no âmbito do Conselho de Ética, sobre o julgamento penal, embora não se deva entender por julgamento político aquele que dispense a produção de provas, a ampla defesa e o contraditório, os quais devem existir nos moldes dos procedimentos dos tribunais, ou seja, num contexto de juridicidade, isenção e respeito absoluto ao Estado democrático de direito.

O entendimento acerca do que seja ‘decoro parlamentar’ e sua quebra, reforça o caráter essencialmente político das discussões no Conselho, porquanto:

Qualquer ato de ofensa ao decoro parlamentar culmina por atingir, injustamente, a própria respeitabilidade institucional do Poder Legislativo. 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 social. (Min. Celso de Mello – MS 1832/01)

Curioso observar como a definição de ‘decoro parlamentar’ freqüenta o discurso mais solene – e mais convicto – da maioria dos implicados nos recentes escândalos que abalaram a República. Isso se faz presente na defesa de uma boa parte dos que sofreram representação no Conselho. É como se o conhecimento do significado do instituto conseguisse absolver eventuais deslizes neste campo. Vejamos como, em alguns processos, diferentes personagens (representados, advogados, relatores, conselheiros, etc.) definiram o ‘decoro parlamentar’, em particular diante do caso relatado: “Quando a Constituição se refere a decoro parlamentar, torna-se óbvio que quer significar a forma de comportamento do parlamentar que seja compatível com as responsabilidades das funções que exerce, perante a sociedade e o Estado” (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005n). “O *status* do deputado, em relação ao qual o ato deve ser medido, implica, por conseguinte, não só o respeito do parlamentar a si próprio, como também ao órgão a que pertence, segundo a fórmula política de Thomasius, de inspiração bíblica: ‘Faça aos outros o que quer que lhe façam’.” (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005m). “No fundo, falta de decoro parlamentar é falta de decência no comportamento pessoal (incontinência de conduta, embriaguês, etc.) ou falta de respeito à dignidade do Poder Legislativo, expondo a instituição, levemente, a críticas infundadas e injustas” (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005k).

A expressão decoro parlamentar encontra estruturação conceitual na ética política. Aqueles que se distanciam do arcabouço ético, resvalando-se para práticas espúrias, incidem em procedimento incompatível com o decoro parlamentar.

Para evitar o vício de deixar a conceituação de quebra de decoro parlamentar ao sabor da incerteza, advém a norma interna qualificando os paradigmas de tal conduta.

Não obstante a vagueza da expressão ‘decoro parlamentar’, a norma *interna corporis* da Casa legislativa outorga ao aplicador um norte seguro, desviando-o de uma imprecisão acentuada. (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005h).

“Decoro é comportamento, é imagem pública, é honra, é dignidade. Decoro parlamentar é obrigação de conteúdo ético e moral, que não se confunde com os aspectos criminais, embora deles possa decorrer” (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005j).

O decoro traduz-se numa moralidade exterior, numa expressão externa da honradez e de respeito para com os pares e a própria Casa legislativa, além do necessário respeito para com os membros dos outros Poderes. Não se trata o decoro, de questão que passa somente pelo foro íntimo de cada um, mas de comportamentos, de atitudes, que acabam por interessar e responsabilizar toda a instituição. (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005i).

Se é certo que os parlamentares são invioláveis, civil e penalmente, por suas opiniões, palavras e votos, não é menos certo que devem assumir a responsabilidade por esses mesmas opiniões, palavras e votos. Ou seja, diante e a partir de suas prerrogativas, o parlamentar também deve agir conforme o que estabelece a Constituição e o Regimento Interno da Casa, na preservação da dignidade do cargo. O abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional, conduz à quebra do decoro parlamentar. (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005g).

2.3.2 Organização e funcionamento do Conselho

Nós temos, sim, depois desse processo tão doloroso e tão penoso, que repensar as funções, os regulamentos, os procedimentos do Conselho, até mesmo o próprio Código e a sua dimensão de punições.

(Repr. 40/2005)

O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados está completando 6 anos de existência. Ele foi recentemente o depositário da confiança e da esperança de muitos brasileiros que acreditam no resgate da imagem, do conceito, da credibilidade e da responsabilidade do Parlamento, a partir de dois fatores principais: a dedicação de seus membros à plena consecução desse objetivo e o fato de o Conselho

trabalhar com o voto aberto, o que significa transparência e, sobretudo, um rito processual que se diferencia, positivamente, daquele praticado no Plenário da Casa.

No fundo, a função reparadora do Conselho de Ética supera a de eventual punição. Cada sanção aplicada tem a intenção e a capacidade de recuperar a credibilidade do Parlamento, assim como a dignidade da categoria, restaurando, desta forma, os conceitos de honradez, transparência e decência como indissociáveis do exercício dos mandatos parlamentares.

No Conselho, os processos ético-disciplinares têm rito próprio e viés marcadamente político. A vinculação desses procedimentos se dá, primeiro, à Constituição Federal, em seguida ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados e, por fim, ao Código de Ética da Casa e respectivo Regulamento. De outro lado, a Resolução 25, de 2001, é considerada o instrumento maior dos trabalhos do Conselho.

O Conselho não tem a extensão de poderes atribuídos, por exemplo, a uma Comissão Parlamentar de Inquérito, não pode quebrar o sigilo bancário, fiscal ou telefônico de nenhuma pessoa ou empresa, organização ou entidade, direta ou indiretamente ligada aos fatos investigados; o Conselho também não pode convocar parlamentares ou quaisquer outras pessoas para prestar depoimento, na condição de testemunhas, pode apenas *convidá-las*.

A propósito dessa última restrição, cumpre reproduzir jurisprudência originada em decisão do Supremo Tribunal Federal:

Mandados de Segurança 21846 e 21862 – determinam dispensa de oitiva de testemunhas, “uma vez que **o Conselho não tem como compelir testemunhas convidadas a prestar depoimento**, o que só é possível nas CPIs, que têm poderes de investigação próprios de autoridade judiciária”.

O rito em si, de **oferecimento de denúncia** na Representação contra parlamentares que, supostamente, teriam atentado contra o decoro no exercício do mandato, obedece ao

disposto na legislação pertinente (Resolução 25, de 2001; Código de Ética e Decoro Parlamentar e seu Regulamento), mas alguns aspectos podem ser evidenciados:

- recebida a representação no CEDP, deve-se providenciar sua imediata remessa à Mesa da Câmara para as providências preliminares: numeração e publicação. Em seguida, a Representação é devolvida ao Conselho e é determinada a instauração de processo disciplinar;
- de acordo com o artigo 8º do Regulamento, o Representado deve ser notificado para que apresente a defesa e o rol de testemunhas, limitadas a um máximo de cinco, em cinco sessões;
- reuniões do Conselho de Ética dão continuidade à fase de instrução probatória do processo disciplinar;

Ainda no tocante ao funcionamento do Conselho de Ética, cumpre evidenciar a ausência de certas prerrogativas, certas competências, em especial a de conduzir, coercitivamente, quaisquer testemunhas, sendo que a experiência recente demonstrou os prejuízos para determinados processos, oriundos do não comparecimento de pessoas cujos depoimentos poderiam dar novo rumo às investigações e, conseqüentemente, alterar substancialmente o cenário em que prospera a acusação.

Efetivamente, à falta de poder coercitivo do Conselho, em relação às testemunhas arroladas, ao colegiado incumbe apenas convidar. Ele não tem o poder de intimar as pessoas a comparecerem. E, sendo estas, de defesa – é o entendimento do STF – é um ônus da defesa do acusado o comparecimento das suas testemunhas.

Na verdade, a ausência de poderes mais amplos comprovadamente compromete os esforços do Conselho em cumprir, com êxito, a sua função investigativa. A fase de instrução, quando se trata de lançar luzes sobre os fatos argüidos e os procedimentos questionados, fica

então prejudicada. Em muitos casos, apenas o testemunho isento e esclarecedor cumpre essa missão de elucidar, de tornar claro o entendimento acerca dos fatos.

Praticamente todas as investidas sobre movimentação bancária, conversas telefônicas e dados de interesse fiscal estão vedadas ao Conselho de Ética, o que torna oportuna e relevante a proposta do Deputado Chico Alencar, inserida neste tópico como citação inicial.

Assim, informações sobre saques de dinheiro, feitos por determinadas pessoas ou empresas, em determinados períodos, em princípio não são liberadas ao Conselho. Como alternativa, tem-se o encaminhamento de pedido de liberação a uma CPI que esteja se ocupando do mesmo assunto. Se a CPI se dignar atender à solicitação, ter-se-á obtido o caminho mais rápido e descomplicado para acessar os dados sigilosos; caso contrário, resta ao Conselho a via da solicitação direta ao Plenário da Câmara, por requerimento aprovado pelo próprio Conselho, visando a obtenção dos mesmos dados; para isso, no entanto, é preciso o convencimento acerca do quanto são imprescindíveis ao bom andamento do processo, fundamentada essa providência na Lei Complementar 105, de 2001.

Ainda em relação à constituição do processo ético, cumpre esclarecer o papel do Corregedor da Câmara dos Deputados, que se limita à remessa para a Mesa Diretora com a emissão de algum juízo de mérito.

2.3.3 O processo ético-disciplinar

O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados foi criado em 2001 e, até o primeiro semestre de 2005 instaurou apenas três processos éticos como resultado de Representações que foram acolhidas; porém, a partir daí e num curto espaço de cinco meses, acumulou 18 processos, todos provenientes dos desgastantes episódios de corrupção e

imoralidade administrativa na esfera pública, conhecidos, genericamente, pela denominação de *esquema do mensalão*.

O processo ético-disciplinar é, em sua essência, um procedimento que tem seu curso e seu desfecho fortemente influenciados por uma atmosfera política: políticas são as interpretações e político é o ambiente em que repousam as decisões. Isto, contudo, não significa que o Conselho de Ética, onde se desenvolvem esses processos, tenha a pretensão de ou a vocação a funcionar como tribunal de exceção. E outra coisa: a natureza política de suas ações, suas interpretações e conclusões não admite condenações influenciadas por colorações partidárias ou ideologia política. Por exemplo, se a maioria do que se convencionou chamar de *mensaleiros* pertence aos partidos A, B ou C, tal circunstância não se transfere para a decisão em relação àquele parlamentar que integra um daqueles partidos. Quer dizer, não se condena a parte pelo todo.

Dispõe o artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, que: “[...] aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e *aos acusados em geral*, são assegurados o *contraditório* e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.”

Então, no processo disciplinar parlamentar, “cujo contorno está definido no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, põe-se em julgamento a conduta do deputado”. (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005e).

Esse processo, sofrendo a natural interferência do meio em que tramita, possui inegável inspiração política, mas, até para não se constituir em peça que afronte o mandamento constitucional, garante e incentiva a ampla defesa e o contraditório.

A propósito, ensina Ivo Dantas (2001, p. 44): “[...] a possibilidade de conhecer, previamente e em toda a linha, o fato da acusação, e assim contrariá-la, é a essência do postulado do contraditório”.

Em resumo, na verificação da conduta do parlamentar, se em conformidade com as regras estabelecidas no Código de Ética ou se incidente em violação ao decoro parlamentar, deve o correspondente processo instaurado pautar-se por absoluta isenção, independência, senso de justiça, ainda que submetido ao viés político, e ater-se à produção clara, robusta e definitiva de provas que conduzam à convicção quanto à culpa ou à inocência. Afirmar ainda Dantas (2001, p. 46): “Somente a prova irrefutável é hábil a afetar o mandato eletivo concedido pela vontade popular, sob pena de malferir o preceito democrático.”

E o processo ético, em si, tem que ser o mais justo, o mais rigoroso do ponto de vista de sua juridicidade, de sua técnica e outras formalidades, fazendo com que cada processo seja uma peça juridicamente perfeita e politicamente correta.

Não por acaso, o artigo 14, VIII, do Código de Ética da Câmara orienta neste sentido:

Art. 14 -
VIII- da decisão do Conselho que contrariar norma constitucional, regimental ou deste Código, poderá o acusado recorrer à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, que se pronunciará exclusivamente sobre os vícios apontados. (redação original)

A propósito desse dispositivo, cumpre mencionar a existência de controvérsias sobre a normalidade na tramitação do processo, até que a CCJ se pronuncie. Um claro exemplo pode ser encontrado na Representação 46/2005, em que o Representado, por seu advogado, alega violação da Resolução 25/2001 pelo Regulamento do Conselho.

A alegação do advogado do Deputado em julgamento é no sentido de que a citada Resolução é superior ao Regulamento, e seu texto não se refere a “não-efeito suspensivo”.

Ora, o representado recorreu à CCJ contra atos e decisões do Conselho, os quais julgou tendenciosos e prejudiciais aos seus interesses enquanto réu no procedimento ético, chegando mesmo, segundo ele, a cercear os seus direitos. E, de acordo com o apelante, o Presidente do Conselho teria, nestas circunstâncias, “a obrigação jurídica de suspender todo e

qualquer ato pertinente ao mesmo, até a decisão final da CCJ.” (conforme citado na Representação 46/2005)

E, se o processo ainda se achar em fase de instrução, suspender-se-á até mesmo as disposições do artigo 13 do Regulamento: “Art. 13 - a Mesa da Câmara, o representante, o representado ou qualquer deputado poderá requerer a juntada de documentos, em qualquer fase do processo, até o encerramento da instrução”.

No entanto, para se ter uma idéia de como um processo disciplinar, pelo desfecho que pode ter, de “[...] destronar a legítima vontade popular, que alçou o representado à função política que desempenha” (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005j), divide opiniões e acirra ânimos, observemos o pronunciamento de um determinado parlamentar, durante sessão do Conselho: “Nós temos que desconfiar é da prova cabal, daquela prova que não diverge, porque essa é uma prova ‘industrializada’. A prova espontânea, ela é mais confiável por trazer consigo a imperfeição do homem” (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005l).

Por fim, gostaríamos de estabelecer uma relação entre os processos de natureza ético-disciplinares e as condutas dos parlamentares em duas situações distintas: no terreno da compra de consciências, votos, apoios e opiniões, e na manifestação verbal da Deputada Zulaiê Cobra, em entrevista à Rádio Jovem Pan, onde acusou o PT de ter mandado assassinar Celso Daniel, então Prefeito de Santo André e coordenador da campanha de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República. Examinemos um e outro caso.

O conjunto de ações reprováveis, de procedimentos aéticos que, genericamente, poderíamos chamar de corrupção, constitui o que a legislação, que dá sustentação à matéria nas decisões do Conselho, denomina de “abuso das prerrogativas constitucionais” e “percepção de vantagens indevidas”, expondo duplamente os seus autores à pena máxima

prevista na Constituição Federal e na norma interna para práticas incompatíveis com o decoro: a perda do mandato.

Os crimes cometidos por essas pessoas, que, coincidentemente, são detentoras de mandato conquistado nas urnas, pretendem ser invisíveis: o recebimento de valores de origem duvidosa não se dá mediante recibo e não costuma deixar rastro que conduza ao conhecimento de sua procedência.

Já a prática denominada *caixa dois* pode até ser, como pretendem seus autores e os defensores destes, um *crime menor*. Mas, para efeito deste trabalho, a questão se coloca sob a perspectiva da dúvida: o *caixa dois* é crime eleitoral, tão somente, ou também caracteriza quebra de decoro parlamentar? Para complicar um pouco mais, devemos nos lembrar de que, no senso comum, decoro parlamentar é expressão que ainda suscita incertezas, graças à subjetividade que a acompanha e, no meio jurídico, costuma ser associado a um “*conceito jurídico indeterminado*”.

Quanto ao destempero verbal da deputada, atingindo, segundo se alegou na propositura de processo ético-disciplinar, a honra de alguns de seus pares, de algumas autoridades e, em particular, do Presidente da República, novamente o que se questiona é: constitui episódio de quebra de decoro parlamentar?

Recorramos ao parecer do Relator indicado para atuar como intérprete do acontecido: é atentado ao decoro ou é simples crime contra a honra? E busquemos, no texto e voto formulado sob a forma de Relatório, a resposta: “Ainda que não se coadune com as regras de respeito, delicadeza e sapiência, as palavras proferidas pela representada estão sob a proteção do manto constitucional, mais precisamente estão protegidos pela ‘*imunidade material parlamentar*’”. (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005o).

Ao voto, seguiu-se o desabafo: “O regime constitucional de imunidades parlamentares, em vigor, contempla a irresponsabilidade penal, civil, disciplinar e política.” (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 2005).

3 COMISSÃO DE SINDICÂNCIA

3.1 A FORMAÇÃO DO PROCESSO DISCIPLINAR

Fatos de intensa gravidade, envolvendo possível desvio de conduta de servidores públicos, empresários e parlamentares, fatos tão marcantes que afetaram reputações, destruíram imagens, alcançaram lideranças políticas e instituições, e, ainda, provocaram demissões no primeiro escalão do governo. Resultaram na abertura, simultânea, de Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito, as quais elaboraram pareceres comuns, no sentido de propor à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados “[...] que ofereça representação junto ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, em desfavor de 16 deputados federais por elas, as Comissões, indicados”. (Declaração de Voto – Corregedor da Câmara - 2005)

Cumprindo o Regimento Interno da Casa, a Presidência da Câmara dos Deputados, por ato específico, constituiu Comissão de Sindicância, com o objetivo precípua de apresentar Relatório a respeito de denúncias gravíssimas, em torno do assunto que, genericamente, poderíamos classificar como “corrupção e compra de votos”. Foram denúncias publicadas na mídia impressa e veiculadas pela mídia televisiva.

O 2º Vice-Presidente da Câmara dos Deputados e Corregedor da Casa manifesta-se, ao fim do Relatório apresentado, “[...] pela propositura de representação de autoria da Mesa junto ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar” contra 13 dos 16 parlamentares implicados, com base no disposto no artigo 55, II, parágrafos 2º e 3º da Constituição Federal e do previsto nos artigos 4º, I, IV e V, e 14º, parágrafo 3º, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara.

A explicação para a propositura de apenas 13 representações reside no fato de que os outros 3 deputados já respondiam, à época, a processos éticos, no mesmo Conselho, por iniciativa de partido político.

Apresentado o Relatório, no âmbito da Comissão de Sindicância, observemos a *declaração de voto* de autoria de parlamentar que discorda do conteúdo do documento final:

- 1) A Corregedoria da Câmara dos Deputados (**sic**) é um órgão auxiliar da Mesa Diretora; não poderia, sob nenhuma argumentação, se demitir de sua função precípua, que é de dar parecer conclusivo sobre o caso que esteja sob sua análise. O Relatório é apenas a transcrição de denúncias e defesas, sem nenhum tipo de indicação contundente.
 - 2) O Relatório dá o mesmo tratamento para todos os representados, não considerando, de nenhuma forma, as circunstâncias específicas de cada parlamentar;
-

Fato que merece registro é a votação do parecer do Relator, na Comissão de Sindicância: um dos votos é do próprio Relator que, assim, avaliza o seu próprio trabalho e dá aprovação às suas próprias conclusões.

O Relator, ao justificar o expediente do Relatório conjunto, esclarece que é indispensável a apresentação, como resultado dos trabalhos da Comissão, de um Relatório. E que, por se tratar de uma etapa anterior à eventual instauração de processo disciplinar, não há que se prender, nesta fase, à individualização do feito. Este é um procedimento que compete, obrigatoriamente, ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, se for proposta e aceita representação contra os deputados acusados, naquele foro.

O Relator não deixa de comentar, em tom de crítica, as condições de trabalho na Comissão. Alega a existência de poderes reduzidos e de um número insuficiente de auxiliares, o que remete a situação similar no interior do Conselho de Ética:

Foram objeto de investigação, 32 processos; foram realizadas 53 reuniões; foram aprovadas 72 requerimentos; foram ouvidas 66 pessoas – dentre as quais, 31 deputados – foram expedidas 195 correspondências; foram anexadas 14 caixas de documentos, 65 disquetes, 10 CDs Room, 2 DVDs, 5 fitas K-7 e mais 49 volumes de processos, com 24.431 páginas. (Deputado Robson Tuma – Relator da Comissão de Sindicância)

Após lamentar que tantas incompreensões cerquem um trabalho desta natureza e desta magnitude, o Relator se queixa da ausência de prerrogativas suficientes ao cumprimento de seu mister. E da falta de confiança em seu senso de justiça: se, procurando agir nos estritos limites da lei, das normas internas, do bom senso e da isenção, conclui pela inocência deste ou daquele Deputado, não falta quem o acuse de decidir dentro de um espírito corporativista; por outro lado, se, com o mesmo rigor e equilíbrio, conclui pela culpa comprovada de alguém, fala-se em *bode expiatório*, ou em desrespeito ao montante de votos que elegeram o Representado:

Durante os trabalhos desta Comissão de Sindicância verificou-se que, para uma investigação de tamanha proporção como esta, os poderes que nos são dados merecem ampliação, a fim de que o juízo a que venha chegar a Comissão, sobre a participação de deputado em atos contrários à dignidade do mandato, seja formado com elementos probatórios mais consistentes como, por exemplo, a quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico.

Ressalta o Relator que o resultado da quebra desses sigilos, em nível de CPMI's, não foi colocado à disposição da Comissão de Sindicância, como também não chegaram a ela, embora solicitados, os sigilos espontaneamente abertos por alguns Representados. E conclui: “Dessa forma, o trabalho foi baseado, em especial, nos depoimentos colhidos nesta Sindicância”.

3.2 ACUSAÇÕES INDIVIDUAIS

A Comissão de Sindicância, de que aqui tratamos, destinava-se, conforme ato da Presidência da Câmara dos Deputados, a investigar o teor de matérias publicadas no jornal Folha de São Paulo, com títulos preocupantes e comprometedores: *PT dava mesada de R\$ 30 mil a parlamentares, diz Jefferson*; *Jefferson denuncia mesada para partidos pelo tesoureiro*

do PT; contei a Lula do ‘mensalão’, diz deputado; Sim, eu preciso da CPI, eu errei, diz Jefferson.

Ora, cumpre evidenciar que os fatos apontados e detalhados na Comissão de Sindicância e que, por decisão de seus integrantes, passaram a compor os correspondentes processos ético-disciplinares no Conselho de Ética da Câmara, tornaram-se de domínio público – a maioria das reuniões e os depoimentos no âmbito daquele colegiado são “abertas” – além do que as matérias em destaque já haviam desnudado.

A importância da Comissão de Sindicância está, justamente, na sua condição de gênese dos procedimentos ao nível de Conselho de Ética. Tanto que suas dificuldades e suas aspirações – a extensão de poderes – são idênticas.

Torna-se relevante conhecer, na origem, as acusações, as alegações e as circunstâncias em que se inicia a trajetória de cada parlamentar no âmbito do Conselho de Ética, onde será investigado. O propósito da explanação dos processos abaixo relacionados é demonstrar a origem dos fatos que motivaram a abertura de tais processos. Com isso, os depoimentos das testemunhas convidadas em cada caso específico poderiam ajudar na elucidação dos fatos alegados.

- **Deputado João Magno**

Atribuem-lhe percepção de elevada soma, o que não nega, mas alega ter sido toda usada para quitar dívida de campanha eleitoral. Afirma ter procedido como lhe orientara o tesoureiro nacional do PT, Delúbio Soares.

- **Deputado João Paulo Cunha, ex-presidente da Casa**

Sustentou, até quando pôde, que o valor retirado de uma agência do Banco Rural em Brasília, supostamente oriundo do “valerioduto” (o publicitário Marcos Valério seria o

operador de um amplo esquema de corrupção), na verdade nunca existira, e que a presença de sua esposa no prédio onde se situava a agência devia-se à necessidade de resolver problemas com uma empresa de TV a cabo. Todos esses argumentos foram sendo desconstruídos ao longo do processo. Foi acusado, ainda, de perceber ‘vantagens indevidas’ e questionado por contratos de publicidade durante sua gestão, considerados ‘nebulosos’, e, também, por gastos de campanha na disputa pela presidência da Câmara, aparentemente injustificáveis, já que era candidato único.

▪ **Deputado José Borba**

Contra o parlamentar pesa a acusação – comum a muitos dos implicados no escândalo do *mensalão* – de receber ‘vantagens indevidas’, perfazendo dois milhões de reais, o que nega peremptoriamente.

▪ **Deputado José Janene**

Teria sido, igualmente, beneficiário das tais ‘vantagens indevidas’, importando, no seu caso, em pouco mais de quatro milhões de reais, segundo lista disponibilizada por Marcos Valério.

Admite, sim, ter recebido cerca de setecentos mil reais para um fim específico: o pagamento de honorários advocatícios relativos à defesa do Deputado Ronivon Santiago, processado pelo PT.

Com essa alegação, o Deputado José Janene chega a ofender inteligências medianas, já que pretende que se acredite que o mesmo partido que processa um parlamentar de outro partido, coloca à disposição deste, por meios ‘tortos’, senão ilícitos, o valor correspondente ao pagamento de seu advogado.

O Deputado vem usando uma possível cardiopatia grave, de que seria portador, como meio protelatório para o desfecho de seu processo.

▪ **Deputado José Mentor**

Acusado, em outra ocasião, de reduzir a “pizza” a CPI do Banestado, desta feita é responsabilizado pelo recebimento de “vantagens indevidas” – importando em cento e vinte mil reais – o que nega com veemência, alegando tratar-se de pagamento de serviços profissionais prestados. No curso das investigações, esses “serviços profissionais” – três pareceres de natureza jurídica – chegaram a ser colocados em dúvida porque seu exame revelou tratar-se de material de sofrível qualidade.

▪ **Deputado Josias Gomes**

Sacador de recursos que seriam oriundos do chamado “esquema do mensalão” – chegou a apresentar sua identidade parlamentar no ato da retirada em uma agência do Banco Rural – alega inocência e, sobretudo, ingenuidade. Afirmar ter sido orientado pelo tesoureiro nacional do partido, a quem recorreu na condição de presidente regional do PT em seu estado, a assim proceder para a quitação do que qualificou de “restos de campanha”, na verdade, dívidas contraídas por alguns candidatos não eleitos.

▪ **Deputado Paulo Rocha**

Confirmou ter recebido determinada importância, também supostamente originária do “valerioduto”, destinada ao pagamento de gastos da campanha eleitoral de 2004, no Pará, mas negou terem sido novecentos e vinte mil reais, constantes da acusação, e sim, *apenas*, seiscentos e vinte mil reais. Renunciou ao mandato para escapar ao processo ético-disciplinar e à possível inelegibilidade.

- **Deputado Pedro Correa**

Como presidente de seu partido, o PP, teria autorizado saques das contas do empresário Marcos Valério, suposto operador do *mensalão*, como aquele promovido pelo Deputado José Janene para, alegadamente, pagar honorários advocatícios devidos pelo deputado do mesmo partido, Ronivon Santiago.

- **Deputado Pedro Henry**

A bem da verdade, reconheça-se a inexistência de qualquer evidência do recebimento de quaisquer valores com origem duvidosa. Sobre ele pesa, unicamente, a acusação, formulada pelo ex-Deputado Roberto Jefferson, de que seria “um dos distribuidores do ‘mensalão’ na bancada do PP”.

- **Deputado Professor Luizinho**

Teria sido envolvido na ‘trama do mensalão’, segundo alega, pelo saque efetuado por um seu assessor, de “miseros vinte mil reais”, supostamente provenientes do “valerioduto”. Alega, obviamente, inocência.

- **Deputado Roberto Brant**

A acusação: o coordenador da campanha do Deputado à Prefeitura de Belo Horizonte, em 2004, teria sacado determinada quantia na agência do Banco Rural na capital mineira, quantia essa que seria proveniente de doação da Usiminas. Teria havido a intermediação de uma das empresas de Marcos Valério, mas segundo o acusado, tal se explicaria pelo fato de aquela agência de publicidade, à época, deter a conta da doadora.

- **Deputado Vadão Gomes**

Protesta inocência quanto ao recebimento de quase quatro milhões de reais, num quarto de hotel, diretamente do publicitário Marcos Valério que, curiosamente, acusa com riqueza de detalhes mas alega não se lembrar do nome do hotel. O parlamentar apresenta, em sua defesa, registros da Infraero (avião particular) que comprovariam que, naquela data, ele estaria em trânsito pelo interior de Goiás.

- **Deputado Wanderval Santos**

A acusação é de que o motorista do Deputado teria feito saques na agência do Banco Rural em Brasília, supostamente beneficiando o parlamentar com recursos do esquema de corrupção operado por Marcos Valério.

A defesa: por razões de hierarquia religiosa, todas as pessoas lotadas em seu gabinete estavam, automaticamente, à disposição do então Deputado e bispo da Igreja Universal do Reino de Deus, Carlos Rodrigues, este sim o verdadeiro beneficiário. O bispo Rodrigues, diga-se de passagem, renunciou ao mandato e à vida religiosa, depois do escândalo.

- **Deputados Romeu Queiroz, José Dirceu e Sandro Mabel**

Quando das investigações e da elaboração do Relatório, no âmbito da Comissão de Sindicância, os parlamentares em foco já respondiam a processos de natureza ético-disciplinares no Conselho de Ética, em fase adiantada.

A Comissão de Sindicância, ao menos neste caso, em que apura a participação de parlamentares no megaescândalo envolvendo mesada a Deputados, compra de votos e toda sorte de falcatriuas no trato com a coisa pública, segundo denúncias do ex-Deputado Roberto Jefferson, pautou sua atuação pelas conclusões e pareceres das Comissões Mistas Parlamentares de Inquérito em andamento, sobre os mesmos assuntos.

É de se destacar que o parecer do Relator da Comissão de Sindicância visa “[...] encaminhar à Presidência da Câmara dos Deputados o relato dos fatos até o momento apurado pelas Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito”, razão pela qual descabe o julgamento propriamente dito dos atos, bem como de suas motivações, posto que esta é tarefa a ser desincumbida pelo Conselho de Ética, ao qual compete apurar eventual desvio no “dever de respeitar todos os preceitos relativos ao decoro parlamentar”, consoante artigo 55, inciso II, parágrafo 1º, da Constituição Federal. (Ata da 10º Reunião da Mesa Diretora, 2005).

4 PROVA TESTEMUNHAL

No âmbito do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados os conselheiros desempenham função de julgadores nos processos ético-disciplinares sob exame, assim como o magistrado, amparado nas disposições do Código de Processo Penal, interpreta, analisa e julga os testemunhos.

Sobre a prova testemunhal, Fernando José da Costa tece as seguintes considerações:

A origem etimológica de ‘testemunhar’ vem do latim *testari* e significa manifestar, testificar, mostrar, e deu origem ao vocábulo *testemunha*. É indiscutível que a prova testemunhal tenha perdido muito de seu valor com o surgimento da prova escrita. Um documento, quando verdadeiro, pode trazer a certeza que a prova pessoal jamais trará. Por isso, Malatesta já considerava a prova testemunhal como ‘a prostituta das provas’. (COSTA, 2003. p. 50).

Verifica-se, na realidade dos processos penais, uma maior necessidade de provas testemunhais, dado que o número de provas documentais é, na grande maioria, escasso, restando aos julgadores apenas a prova testemunhal para fundamentar sua decisão em relação a determinados fatos.

O vocábulo *prova* provém do latim *probation*, podendo ser traduzido como *verificação, exame, confirmação, reconhecimento, confronto*. De acordo com o Dicionário Jurídico, é a prova testemunhal “produzida pelo depoimento de testemunhas”. Esse é o meio de prova mais antigo que existe. É, também, o meio mais sujeito a imprecisões por consistir em uma reprodução oral do que se encontra guardado na memória daqueles que presenciaram ou tiveram conhecimento dos fatos da demanda.

Testemunha, segundo ainda o Dicionário Jurídico é “pessoa que preenche os requisitos legais para ser convocada a depor, judicial ou extrajudicialmente, sobre ato ou fato de que tem conhecimento”. Podemos definir testemunha como o indivíduo chamado a depor, positiva ou

negativamente, e sob juramento (a respeito de fatos que digam respeito ao julgamento do mérito do processo), sobre a existência e a natureza de um fato determinado.

Freqüentemente, vários testemunhos não são suficientes para uma sentença condenatória, o que corrobora a tese de que o que importa não é o número de testemunhas, mas a credibilidade do respectivo depoimento e o critério com que o julgador o aferirá.

Existe a presunção de que as pessoas em geral percebem e narram a verdade, presunção que serve de base a toda a vida social e é, também, base lógica da credibilidade genérica de toda a prova pessoal e testemunho em particular. Para isso, o colegiado deverá verificar as condições emocionais, a credibilidade e a idoneidade da testemunha, tendo em vista que fatores externos, como o medo, e internos – deficiência de percepção, falhas de memória – assim como pessoas sugestionáveis, podem comprometer a eficácia do testemunho.

Podemos apontar como características da prova testemunhal a oralidade, a objetividade e a retrospectividade. O testemunho, em regra, será sempre prestado na forma oral, não sendo permitido à testemunha fazê-lo por escrito, salvo consulta a apontamentos, de acordo com o Código de Processo Penal, em seu art. 204. Essa característica tem por objetivo analisar não só o comportamento expressivo do depoente, como também o grau intelectual, a ligação com o acusado, a fim de que se obtenha maior autenticidade.

São cinco os deveres que se aplicam às testemunhas:

1. Dever de comparecer

“Se a testemunha deixar de comparecer sem motivo justificado, o juiz poderá requisitar à autoridade policial a sua apresentação ou determinar seja conduzida por oficial de justiça, que poderá solicitar o auxílio da força pública” (art. 218 do CPP).

O juiz poderá, também, aplicar multa por crime de desobediência e condenar a testemunha faltosa ao pagamento das custas de diligência, nos termos do art. 219 do CPP.

Em nosso Direito existem quatro exceções segundo as quais as testemunhas poderão ser inquiridas em situações diferentes das usuais, a saber: a) testemunhas enfermas ou idosas, que serão questionadas onde estiverem - art. 220 CPP; b) o Presidente e o Vice-Presidente da República; Senadores e Deputados federais e estaduais; Ministros de Estado; Governadores de estados e territórios; Secretários de estado; Governador do Distrito Federal e Prefeitos dos municípios; os membros do Poder Judiciário; os Ministros e Juízes dos Tribunais de Contas da União, dos estados e do Distrito Federal, bem como os do Tribunal Marítimo. Todas essas autoridades serão inquiridas em local, dia e hora ajustados previamente entre elas e o Juiz - art. 221 do CPP, ressaltando-se que esta é uma prerrogativa da função, e não mero foro privilegiado; alguns doutrinadores sustentam que essa *prerrogativa da função* desrespeita o princípio republicano da igualdade, segundo o qual a lei deve ser aplicada da mesma maneira a todas as pessoas que se encontrem na situação prevista por ela, independentemente da posição social que ocupem; c) a testemunha que morar fora da jurisdição onde ocorre o litígio será ouvida mediante carta precatória - art. 222 do CPP; d) agentes diplomáticos de governos estrangeiros, por força de regras previstas no Direito Internacional (Convenção de Viena, de 24 de abril de 1963).

2. Dever de prestar compromisso

O compromisso ou o juramento é uma formalidade exigida por lei, que obriga o Juiz – ou, no âmbito do Legislativo, o presidente da Comissão – a, antes de iniciar-se o depoimento, instar a testemunha a comprometer-se a dizer a verdade do que souber e lhe for perguntado, sob palavra de honra, advertindo-a, inclusive, das penas previstas, em caso de falso testemunho.

3. Dever de dizer a verdade

“Fazer afirmação falsa ou negar ou calar a verdade, como testemunha, perito, contador, tradutor ou intérprete em processo judicial ou administrativo, inquérito policial ou em juízo arbitral, a pena é de reclusão de 1 a 3 anos, e multa” (art. 342 do CP).

4. Dever de se identificar

De acordo com o art. 203, do Código de Processo Penal, deverá a testemunha indicar seus dados qualificativos corretamente, a fim de que possa a autoridade certificar-se de que a pessoa ouvida é realmente a que foi arrolada. Dispõe o art. 205 do mesmo CPP: “Se ocorrer dúvida sobre a identidade da testemunha, o juiz procederá à verificação pelos meios ao seu alcance, podendo, entretanto, tomar-lhe o depoimento desde logo”.

5. Dever de depor

Preceitua o art. 206 do CPP (primeira parte): “A testemunha não poderá eximir-se da obrigação de depor”.

Esta regra comporta algumas exceções: a) familiares do acusado, o filho adotivo e o cônjuge, salvo quando não for possível, por outro modo, obter-se ou integrar-se a prova do fato e de suas circunstâncias; b) pessoas que, em razão de sua função, ministério, ofício ou profissão, devam guardar segredo, exceto se desobrigadas pela parte interessada, quiserem dar o seu testemunho; c) deputados e senadores; d) agentes diplomáticos.

Ainda sobre os testemunhos, é importante frisar que os depoimentos são, sempre, individuais, ou seja, prestados separadamente, de tal modo que uma testemunha não tome ciência do depoimento de outra. – arts. 203 e 210 do CPP.

Estabelece o Regulamento do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, em seu art. 8º, que: “A partir do recebimento da notificação, o representado no

Conselho de Ética terá o prazo de cinco sessões ordinárias para apresentação de defesa escrita, que deverá estar acompanhada de documentos e rol de testemunhas, até o máximo de cinco”.

Num processo comum, na esfera do Judiciário, prevê o Código de Processo Penal que o acusado terá direito a oito testemunhas para sua defesa, podendo este número variar dependendo da natureza do processo, como por exemplo, cinco testemunhas para processo em rito sumário.

Durante o processo ético-disciplinar a que respondeu no Conselho de Ética o ex-Deputado José Dirceu, seus defensores questionaram a ordem de oitiva das testemunhas, já que o colegiado não dispunha de norma expressa a esse respeito. Seus advogados ingressaram com recurso no Supremo Tribunal Federal e este decidiu que deveriam ser ouvidas, em primeiro lugar, as testemunhas convocadas pela Relatoria e, ao final, as indicadas pela defesa, seguindo modelo do Código de Processo Penal.

Convém ressaltar, por oportuno, que o Relator do processo em tramitação no Conselho de Ética, ou qualquer dos conselheiros, tem, a qualquer tempo da instrução probatória, a prerrogativa de sugerir sejam *convidadas* testemunhas notórias para esclarecimentos dos fatos relacionados ao processo.

Recurso largamente utilizado nas esferas policial e judicial, a acareação tem uma de suas mais objetivas definições na obra intitulada *Da prova penal*, (Irajá Messias, 2006, p. 155) “Acareação é ato de se colocar duas ou mais pessoas em presença umas das outras, para que expliquem as divergências de pontos conflitantes de seus anteriores depoimentos ou declarações” (LIMA, 2002, p. 157).

No curso do processo ético-disciplinar de nº 40/05, figurando como Representado o Deputado Sandro Mabel, realizou-se uma acareação, devidamente aprovada pelos conselheiros, entre a testemunha de acusação, Deputada Raquel Teixeira, e o parlamentar acusado de quebra de decoro.

A principal vantagem da acareação é justamente colocar as pessoas frente a frente pois, na verdade, muito dificilmente, na prática, a pessoa volta atrás ou se desdiz de suas afirmações anteriores nestas circunstâncias. Trata-se de um procedimento em que os julgadores têm a oportunidade de sentir a reação do acareado, a falta de segurança e outros aspectos que conduzem à certeza, à elucidação, a convicções em torno de com quem está a verdade.

Com o intuito de favorecer uma visão geral de toda a problemática aqui explanada, construímos um quadro dos processos relacionados ao denominado *esquema do mensalão*, em que merecem destaque as testemunhas convidadas em cada processo, com a indicação numérica das que compareceram e das que declinaram do convite. Um segundo quadro mostra o resultado das votações dos pareceres dos relatores de cada representação no Conselho de Ética e no Plenário da Câmara dos Deputados.

Constata-se que, infelizmente, por corporativismo, por solidariedade entre os parlamentares nas votações plenárias da Casa, ou ainda, por manobras processuais e questionamentos jurídicos levantados pelos investigados, mas principalmente pela fragilidade do poder investigativo, assistimos às absolvições sistemáticas e injustificáveis consolidadas no Plenário da Câmara dos Deputados. Reconhecemos, então, a imediata necessidade de revitalizar as atividades do Conselho de Ética, conferindo-lhe maior autonomia e poderes similares aos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para fortalecer a credibilidade, a autoridade e a eficácia de suas decisões.

Como recomendação para alcançar o propósito citado, será indispensável o aperfeiçoamento do Código de Ética, a revisão das atribuições regimentais do colegiado e a atualização das hipóteses de conduta pessoal pautadas no decoro parlamentar, além da ampliação de suas funções processantes, visando assegurar maior transparência, rigor e

fidelidade ao conjunto probatório e à certeza de suas deliberações. Essas medidas, se adotadas, representarão, ademais, maior legitimação e dignidade da instituição legislativa.

QUADRO 1 – Relação das testemunhas arroladas nos processos no Conselho de Ética

REPRESENTADO	TESTEMUNHAS DA DEFESA		TESTEMUNHAS DA RELATORIA	
	Testemunhas arroladas	Testemunhas que compareceram	Testemunhas arroladas	Testemunhas que compareceram
Roberto Jefferson	5 (100%)	3 (60%)	26 (100%)	9 (35%)
João Magno	5 (100%)	3 (60%)	5 (100%)	2 (40%)
João Paulo Cunha	Não arrolou testemunhas		2 (100%)	1 (50%)
José Janene	5 (100%)	0%	5 (100%)	0%
Josias Gomes	5 (100%)	5 (100%)	Não arrolou testemunhas	
Pedro Corrêa	5 (100%)	4 (80%)	6 (100%)	1 (17%)
Pedro Henry	Não indicou testemunhas		7 (100%)	2 (29%)
Prof. Luizinho	Não indicou testemunhas		4 (100%)	3 (75%)
Roberto Brant	Não indicou testemunhas		Não indicou testemunhas	
Vadão Gomes	5 (100%)	3 (60%)	2 (100%)	2 (100%)
Wanderval Santos	Não indicou testemunhas		4 (100%)	2 (50%)
Romeu Queiroz	Não arrolou testemunhas		2 (100%)	2 (100%)
José Dirceu	5 (100%)	4 (80%)	5 (100%)	2 (40%)
José Mentor	5 (100%)	3 (60%)	7 (100%)	2 (29%)
Sandro Mabel	4 (100%)	1 (25%)	1 acareação	
José Borba			Renunciou	Não foi reeleito
Paulo Rocha			Renunciou	Foi eleito
Valdemar Costa Neto			Renunciou	Foi eleito
Carlos Rodrigues			Renunciou	Não foi reeleito

QUADRO 2 – Resultados das votações no Conselho de Ética e no Plenário da Câmara dos Deputados

REPRESENTADO	VOTAÇÃO	
	CEDPA	PLENÁRIO
Roberto Jefferson	Perda do Mandato 14 a 0	Perda do Mandato 313 sim x 156 não
João Magno	Perda do Mandato 10 a 3	Arquivado 201 sim x 207 não
João Paulo Cunha	Perda do Mandato 9 a 5	Arquivado 256 sim x 209 não
José Janene	Perda do Mandato 12 a 0	Arquivado 210 sim x 128 não
José Dirceu	Perda do Mandato 13 a 1	Perda do Mandato 293 sim x 192 não
Sandro Mabel	Arquivado 14 a 0	Arquivado 340 sim x 108 não
Romeu Queiroz	Perda do Mandato 12 a 2	Arquivado 162 sim x 250 não
José Mentor	Perda do Mandato 9 a 4	Arquivado 241 sim x 190 não
Josias Gomes	Perda do Mandato 10 a 1	Arquivado 228 sim x 190 não
Pedro Corrêa	Perda do Mandato 11 a 3	Arquivado 261 sim x 166 não
Pedro Henry	Arquivamento 9 a 5	Arquivado 255 sim x 176 não
Prof. Luizinho	Perda do Mandato 9 a 5	Arquivado 183 sim x 253 não
Roberto Brant	Perda do Mandato 7 a 7 (voto minerva do presidente do Conselho de Ética a favor do relatório)	Arquivado 156 sim x 283 não
Vadão Gomes	Arquivamento 9 a 1 (1 branco)	Arquivado 243 sim x 161 não
Wandervál Santos	Perda do Mandato 13 a 3	Arquivado 242 sim x 179 não

A ausência de poder coercitivo de testemunhas arroladas parece ter contribuído para, na dúvida, fazer-se muito mais um julgamento político do que uma avaliação segundo

ritos legais. Afinal, particularmente nos casos de corrupção, com o recebimento de vantagens indevidas e procedimentos que tornam difícil distinguir entre o negócio e a negociata, a ausência de provas irrefutáveis é compensada, com frequência, por testemunhos convincentes.

A rigor, a maioria do Plenário só se manifestou contra a recomendação do Conselho em quatro votações: dos Deputados João Magno, Roberto Brant, Professor Luizinho e Romeu Queiroz. Nas demais, não foram atingidas as maiorias absolutas exigidas pela Constituição para a perda do mandato (veja quadro acima).

Dos vinte e seis processos relacionados ao episódio conhecido como *esquema do mensalão*, sete resultaram da disputa entre os partidos e foram considerados ineptos. Outros quatro parlamentares não chegaram a ser julgados porque renunciaram.

CONCLUSÃO

Se, de um lado, não se pode afirmar ter o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados alcançado sua maturidade, dos pontos de vista operacional e doutrinário, de outra parte é preciso reconhecer a conquista, em curto espaço de tempo, de um misto de respeito e confiança, no Parlamento e junto à sociedade, por sua atuação transparente e equilibrada.

Não obstante, a necessidade de extensão de seus poderes, de suas prerrogativas, impõe-se como meio de consolidar a credibilidade e a eficácia de suas decisões. Tal providência nos afigura como absolutamente necessária para a reafirmação de sua autoridade, o que só ocorrerá com a ampliação de sua competência.

Episódios constrangedores, sob os prismas da moralidade e do decoro, deram ao Conselho de Ética da Câmara, por ser o foro adequado de apuração e punição, uma visibilidade e exposição nos meios de comunicação absolutamente inesperadas. Se de um lado isso resultou em maior cobrança, de outro serviu para mostrar à sociedade o seu empenho na busca da verdade e na responsabilização dos envolvidos em atos contrários ao decoro.

Paralelamente, no entanto, esta superexposição revela preocupantes limitações impostas ao funcionamento, com eficácia, do colegiado, tendo em vista a atual timidez de suas prerrogativas.

Ao longo deste trabalho, procuramos evidenciar situações pertinentes a específicos processos disciplinares, envolvendo dúvidas, impasses e controvérsias.

Diante dessas considerações, pode-se afirmar que o que se discute, neste trabalho, é o aperfeiçoamento do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, à luz das seguintes evidências:

1. O órgão da Câmara, ao contrário do seu similar no Senado Federal, viu-se invadido por um número de representações contra parlamentares desproporcional às suas possibilidades de operação e à experiência em processos análogos, haja vista a ocorrência desse fato extraordinário ainda em sua “infância”. Ou seja, nem tinha o Conselho de Ética da Câmara condições materiais para absorver tal quantidade de processos a um só tempo, nem reunia o acervo de experiências acumuladas por um prolongado período de funcionamento;
2. A própria dinâmica operacional, em um ritmo que poderíamos classificar como ‘alucinante’, trouxe ao Conselho de Ética as naturais desvantagens daí resultantes: perde-se em perfeição, em equilíbrio e, conseqüentemente, em confiabilidade.

Ao se delimitar o tema à ampliação de um poder específico – o poder coercitivo em relação a testemunhas arroladas – talvez se esteja supervalorizando a necessidade, a relevância e o significado do uso desse poder atribuído ao Conselho de Ética da Câmara.

Ao longo deste trabalho, nossa preocupação esteve centrada na ampla utilização da fase testemunhal, em cada processo que tramita no Conselho de Ética. Como se, de cada testemunho oferecido, fosse possível, com segurança, extrair elementos de convicção acerca da culpa ou da inocência do deputado representado.

O fato é que o Conselho de Ética da Câmara está a reclamar, com certa urgência, alterações em sua forma e em seu conteúdo. Pelo menos é o que a vivência dos últimos dezoito meses, no Conselho, indica.

Seu regulamento deve incorporar experiências que a peculiaridade de cada processo trouxe como um desafio, com exigência de solução imediata e isenta de contestações no Judiciário.

Focalizamos, no curso deste trabalho, situações incomuns como: a) a insegurança quanto a como proceder em face de um Deputado acusado de quebra de decoro parlamentar e

que apresenta, ao que tudo indica, grave cardiopatia; b) a exigência do quorum de maioria absoluta para aprovação do parecer do relator no âmbito do Conselho, previsão esta contrária ao comando Constitucional em seu art. 47; e c) inversão na ordem das oitivas, citado no capítulo anterior, adotado em todas as representações posteriores. Tais situações tiveram o poder de demonstrar a ausência de um corpo de informações, orientações e definições a serem utilizadas pelo Conselho, em particular nesse período de turbulência. Demonstrou-se a necessidade de se adequar o regulamento do órgão às especialíssimas circunstâncias.

O trabalho monográfico gira, assim, em torno do particular poder de convocação de testemunhas que ao Conselho de Ética assiste hoje apenas como possibilidade de convidar. Trata-se, portanto, de acrescentar o poder coercitivo, isto é, o direito de convocar testemunhas consideradas importantes. Julgamos válido investir nessa perspectiva, mas de forma alguma nossa expectativa é tão otimista quanto a dos que vêem na providência um fator de consolidação do papel do Conselho de Ética no cenário de resgate da imagem e da credibilidade do Parlamento brasileiro.

Outras mudanças, de maior relevo, impõem-se no âmbito do Conselho, mas, de toda forma, protelar a efetivação de qualquer alteração só aumentará suas dificuldades e conspirará contra sua eficiência.

Um claro exemplo de como, na ausência de um consistente ordenamento, o Conselho de Ética da Câmara vem adotando as consultas, os recursos como alternativa para seguir em frente, está expresso no *modus operandi* adotado em relação ao processo ético-disciplinar em que o acusado, alegando grave doença conseguiu protelar a representação a que deveria responder.

Nem o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, nem o Código ou o Regulamento do Conselho de Ética fornecem, nesse caso – como, acreditamos, em outras

situações – uma orientação precisa, abrindo-se com isso o que assessores técnicos classificaram de “lacuna regimental”.

O Presidente do Conselho consultou o Presidente da Câmara e a solução veio por intermédio de estudos e pareceres da consultoria técnico-jurídica da Casa, como o abaixo: “[...] integra-se normas relativas a licença de saúde de parlamentar, segundo Regimento Interno, como dispositivos processuais civis e penais referentes à citação”.

Na prática, um servidor lotado no Conselho de Ética e um médico integrante do corpo médico da Câmara dirigem-se à residência do Deputado, ou a hospital onde e se estiver internado. O médico avaliará se o Deputado dispõe ou não de condições para receber a citação que, em qualquer hipótese, constitui-se peça inaugural do feito, com prazo para a apresentação de defesa e outras formalidades.

Se puder – mas não quiser – receber a intimação, o Representado estará sujeito ao disposto no artigo 227 do Código de Processo Civil: a contra-fé será deixada com pessoa da família, empregado ou vizinho, e o acusado estará citado. Caso este esteja, de fato, impossibilitado por grave doença e a citação não puder ser-lhe entregue, o Representado terá o processo interrompido, até que eventual melhora em seu estado de saúde permita a continuidade do procedimento, após efetiva citação, quando os prazos voltam a ser contados.

Este é apenas um exemplo de como se precisou agir por analogia, de como foi necessário combinar normativas de diferentes procedências para preencher um vazio existente no disciplinamento denominado *interna corporis*. O que nos leva a concluir que dotar o Conselho de Ética de poder coercitivo – o poder de obrigar, sob ameaça de prisão, o testemunho de pessoas indispensáveis à produção de provas – pode ser um passo excessivamente tímido em direção a uma maior autonomia e autoridade.

No entanto, ainda que pequeno, o passo representado pela concessão do poder coercitivo pode ser o primeiro – e, por isso mesmo, inegavelmente importante – rumo a

maiores e mais profundas transformações de que se ressentia o Conselho. Como, por exemplo, substituir a analogia pela doutrina, o imprevisto pela segurança normativa e jurídica.

O ganho, contudo, da Câmara dos Deputados, representado pela criação e gradativa consolidação do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, é irrevogável e inegável. O papel exercido pelo órgão, ainda que em meio a naturais dificuldades determinadas por um processo de amadurecimento, tem correspondido, em linhas gerais, aos seus propósitos fundadores: apurar e corrigir distorções no exercício da atividade parlamentar, de tal forma que se recuperem princípios e se regenerem condutas.

A preocupação com o aprimoramento do Conselho de Ética da Câmara, conferindo-lhe maior poder, maior responsabilidade e, em conseqüência, maior respeitabilidade, assim como o reconhecimento da sociedade como instância depurativa de um Poder em parte desprestigiado, justifica-se diante do compromisso com a verdade que vem revelando alguns de seus membros.

Trata-se de uma missão, de um exemplo que não pode ser interrompido, porque os resultados apresentados no Conselho de Ética da Câmara à sociedade – independentemente de como se comportou o Plenário da Câmara em relação a alguns representados, preservando-lhes o mandato, ainda que a recomendação do Conselho tenha sido em sentido contrário – tentam introduzir no Parlamento brasileiro as noções de ética e decoro.

A vigilância que se impõe exercer, em torno da conduta dos parlamentares, evoca o pensamento kantiano segundo o qual “[...] toda a vida ética é fundada em valores, que supõem a liberdade de escolha e criam deveres de conduta” (COMPARATO, 2006, p. 505).

Não por acaso – comenta o respeitado jurista – “o juízo ético não é feito somente da razão, mas também de indignação e vergonha, de ternura e compaixão”. (COMPARATO, 2006, p. 507).

A onda de procedimentos imorais – e, no âmbito do Legislativo, poderíamos dizer indecorosos – que surpreende a Nação não apenas pela repetição, mas principalmente pelo desafio ao senso comum, nos leva a refletir sobre a citação atribuída a Antonio Damásio, em obra destacada por Comparato (2006, p. 508) em sua *Ética*:

O dualismo bom versus mau, que é da própria essência da obra ética, inscreve-se na consciência de todo ser humano. É claro que a definição do que é bom e do que é mau, varia no tempo e no espaço, no plano individual e no social. Mas a falta absoluta de consciência ética já é reconhecida pela ciência médica como um caso patológico.

REFERÊNCIAS

APEL, Karl-Otto. *Estudos de moral moderna*. Vozes: Petrópolis, 1994.

ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. *Ética e decoro parlamentar no Brasil e nos EUA: integração dos instrumentos de controle para mudança social*. Brasília: Entrelivros, 2006.

ARISTÓTELES. São Paulo: Nova Cultural, 1971. Coleção Os Pensadores.

BARBOSA, Rui. *A questão social e política no Brasil* (conferência). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1909.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: ANPOCS; Relume-Dumará, 1995.

BOBBIO, Norberto. *O filósofo e a política*. Contraponto: Rio de Janeiro, 2003.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Código de ética e decoro parlamentar da Câmara dos Deputados*: Resolução nº 25, de 2001. Brasília, 2004. Série Ação Parlamentar; n. 275.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. *Atas de reuniões do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar*: 2005 e 2006. Brasília, 2006.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. *Processo Disciplinar Nº 5, de 2005*. Brasília, 2005a.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. *Projeto de Resolução Nº 106, de 1992*. Brasília, 2005b.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. *Representação Nº 28, de 2005*. Brasília, 2005c.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. *Representação Nº 37, de 2005*. Brasília, 2005d.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. *Representação N° 43, de 2005*. Brasília, 2005e.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. *Representação N° 44, de 2005*. Brasília, 2005f.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. *Representação N° 46, de 2005*. Brasília, 2005g.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. *Representação N° 47, de 2005*. Brasília, 2005h.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. *Representação N° 48, de 2005*. Brasília, 2005i.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. *Representação N° 51, de 2005*. Brasília, 2005j.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. *Representação N° 52, de 2005*. Brasília, 2005k.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. *Representação N° 53, de 2005*. Brasília, 2005l.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. *Representação N° 54, de 2005*. Brasília, 2005m.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. *Representação N° 55, de 2005*. Brasília, 2005n.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. *Representação N° 58, de 2005*. Brasília, 2005o.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Mesa Diretora. *Ato da Presidência, de 08.06. 2005, constituindo Comissão de Sindicância para apresentar Relatório a respeito de denúncias contidas no Processo n° 133. 567/2005 e apenso*. Brasília, 2005.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*: consolidado até a Resolução n° 34/2005, atualizado abr. 2006. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/legislacao/regimento interno](http://www2.camara.gov.br/legislacao/regimento_interno)>.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Regulamento do conselho de ética e decoro parlamentar da Câmara dos Deputados*. Brasília, 2004. Série Ação Parlamentar; n. 275.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 52/2006. Brasília: Senado Federal, 2006. Disponível em: <<http://senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/>>. Acesso em: 3 maio 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. Companhia das Letras: São Paulo, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ética na política e foro privilegiado*. Seleções Jurídicas, jan. 2003.

COSTA, Fernando José da. *O falso testemunho*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

DANTAS, Ivo. Imunidade e decoro parlamentar. *Consulex: Revista Jurídica*, Brasília, ano 5, n. 116, p. 25-27, 2001

ENCONTRO NACIONAL SOBRE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, 1., Brasília, 2003. *Anais do...* Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Série Ação Parlamentar; n. 275.

FIGUEIREDO, Marcelo. *O controle da moralidade na Constituição*. São Paulo: Malheiros, 1999.

JANKELEVITCH, Vladimir. *O paradoxo da moral*. Campinas: Papirus, 1991.

LIMA, Marcellus Palastri. *A prova penal*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Nova Cultural, 2004.

MARINHO, Josaphat. Crise de ética. *Revista Jurídica Administração Municipal*, ano 5, n. 10, out. 2000.

MARITAIN, Jacques. *Problemas fundamentais da filosofia moral*. 2. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1965.

MESSIAS, Irajá Pereira. *Da prova penal*. 3. ed. Campinas: Impactus, 2006.

MONTORO, André Franco. *Ética na virada do século: busca do sentido da vida*. São Paulo: LTr, 1997.

NOGUEIRA, Rubem. Considerações acerca de um Código de Ética e Decoro Parlamentar. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 118, p. 89-91, abr./jun. 1993.

RANGEL JR., Hamilton. *Princípio da moralidade institucional: conceito, aplicabilidade e controle na Constituição de 1988*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

ROMANO, Roberto. Ética da barbárie. *Primeira Leitura*, São Paulo, n. 48, p. 22-23, fev. 2006.

SCANTIMBURGO, João de. *Política e ética*. São Paulo: LTr, 2002.

TEIXEIRA, Carla Costa. *A honra da política: decoro parlamentar e cassação de mandatos no Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1998.

TEIXEIRA, Carla Costa. Decoro parlamentar: a legitimidade da esfera privada no mundo público. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, ano 11, n. 30, 1996.

VÁSQUEZ, Sanchez Adolfo. *Ética*. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

ZAJDZNAJDER, Luciano. *Ser ético no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 1999.