



Câmara dos Deputados

CONSELHO DE ÉTICA E DE DECORO PARLAMENTAR

Consulta Nº 21, DE 2011.

Consulta acerca da possibilidade de ilegalidade ou crime praticados antes do mandato serem considerados como ato incompatíveis com o decoro parlamentar.

Autor: Deputado Miro Teixeira

Relator: Deputado Carlos Sampaio

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Marco Maia, concernente à questão de ordem n. 11/2011, levantada pelo Deputado Miro Teixeira (PDT-RJ), na qual o mesmo indaga à Presidência desta Casa se “a ilegalidade ou crime praticados antes do mandato contaminam o exercício do mandato?”

A questão de ordem foi apresentada após a votação do parecer favorável à cassação da Deputada Jaqueline Roriz, com o objetivo de definir jurisprudência desta Casa, quanto à indagação proposta.

Naquela oportunidade, aduziu o nobre parlamentar:

“O SR. MIRO TEIXEIRA (PDT – RJ. QUESTÃO DE ORDEM. SEM REVISÃO DO ORADOR.) – Isso. Nos momentos que precederam o julgamento da Deputada Jaqueline Roriz, com aquela efervescência do Plenário, talvez não se tenha verdadeiramente percebido a necessidade de nós definirmos uma questão. Acho até que a Câmara dos Deputados foi sábia por não definir naquele momento. Era um momento de tensões. E essa é uma questão para nós definirmos com a maior serenidade.



Câmara dos Deputados

Então, eu repito a V. Exa., neste ambiente mais sereno, mais tranquilo, mais pacífico, com a impessoalidade que a questão carrega, o seguinte, Sr. Presidente: a ilegalidade ou crime praticados antes do mandato contaminam o exercício do mandato? No caso, contamina o exercício do mandato? Essa é a indagação porque eu já vi serem cassadas personalidades, como José Dirceu, ser cassado aqui o Roberto Jefferson, por atos praticados antes do mandato. Pelo que me ocorre na memória. E de repente, a tese do ato praticado antes do mandato passou a ser a tese da defesa.”

Espera-se, destarte, que a resposta à consulta, uma vez aprovada por esta Casa, possa assentar, independentemente do julgamento de qualquer caso concreto, orientação uniforme a ser observada em casos que versem sobre a prática de ato incompatível com o decoro parlamentar, praticado antes do início do mandato.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Para enfrentar a questão proposta pelo consulente, julgamos oportuno fixar, preliminarmente, os elementos fundamentais da noção de ato incompatível com o decoro parlamentar.

O primeiro aspecto a destacar é que não há, nem pode haver “a priori” definição rígida e precisa do que sejam atos incompatíveis com o decoro parlamentar. Ao contrário dos tipos penais, para os quais a Constituição exige tipificação prévia, não existe para os atos indecorosos definição legal cerrada. Trata-se de conceito indeterminado, que remete a valores éticos inevitavelmente abertos.

Outro ponto que merece atenção refere-se ao entendimento pacífico de que decoro parlamentar é decoro do Parlamento e não de seus membros, individualmente considerados. Logo, temos aqui outra importante constatação para a resposta da presente consulta, qual seja, o sujeito passivo, ou seja, aquele que sofre as consequências do ato indecoroso é o próprio Poder Legislativo.

Portanto, a conduta que é incompatível com o decoro parlamentar atenta contra a imagem do Parlamento em si e os valores republicanos que lhe são próprios.



Câmara dos Deputados

Nas infrações éticas, o bem jurídico tutelado (protegido) é a honra objetiva do Legislativo, isto é, a credibilidade e a respeitabilidade do parlamento federal perante a sociedade e as demais instituições da república.

Enfim, quando se pratica um ato atentatório ao decoro, o que se viola, é o decoro (a honra) do Legislativo, como instituição, e não a dignidade do parlamentar acusado ou mesmo de seu acusador.

Não é por outra razão que a Constituição delegou aos próprios representantes do povo, que integram o Poder Legislativo, a legitimidade para julgar o que lhes parece ofensivo e, portanto, indecoroso. Isso equivale a dizer que a Casa Legislativa, pelo ato de cassação, protege-se do parlamentar indecoroso e assim evita que a má imagem deste se transfira, social e politicamente, para a instituição da qual faz parte.

É importante salientar que esse entendimento, que ora estamos adotando, não difere da posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal, nas oportunidades em que provocado a tratar do tema. Por ocasião do julgamento da Medida Cautelar no Mandado de Segurança n. 24.458, em 18.2.2003, afirmou o eminente relator, Ministro Celso de Mello:

“Qualquer ato de ofensa ao decoro parlamentar culmina por atingir, injustamente, a própria respeitabilidade institucional do Poder Legislativo, residindo, nesse ponto, a legitimidade ético-jurídica do procedimento constitucional de cassação do mandato parlamentar, em ordem a excluir, da comunhão dos legisladores, aquele - qualquer que seja - que se haja mostrado indigno do desempenho da magna função de representar o Povo, de formular a legislação da República e de controlar as instâncias governamentais do poder.

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

Cumpre insistir na asserção de que **a prática de atos atentatórios ao decoro parlamentar, mais do que ferir a dignidade individual do próprio titular do mandato legislativo, projeta-se, de maneira altamente lesiva, contra a honorabilidade, a respeitabilidade, o prestígio e a integridade político-institucional do Parlamento, vulnerando, de modo extremamente grave,** valores constitucionais que atribuem, ao Poder



Câmara dos Deputados

Legislativo, a sua indisputável e eminente condição de órgão da própria soberania nacional.”

Firmar esse entendimento como premissa, pareceu-nos essencial, como disse, ao deslinde do problema posto pelo ilustre Deputado Miro Teixeira.

Feito esse registro, passo a examinar a consulta formulada no sentido de se definir a possibilidade de ter-se como incompatível com o decoro parlamentar ato praticado antes do exercício do mandato.

A questão não é propriamente nova. Já chegou a ser ao menos tangenciada no julgamento de alguns casos submetidos à Comissão de Ética da Câmara dos Deputados e foi examinada por ocasião da resposta à Consulta nº 001/2007. Trata-se de discutir a exigência do elemento de contemporaneidade entre o fato indecoroso e o exercício do mandato eletivo. Em suma, o que se indaga é se é possível punir deputado federal por ato praticado antes do início do mandato.

Merece registro, em primeiro lugar, a resposta à consulta a que acabo de me referir. Naquela ocasião, o então Deputado e Membro do Conselho de Ética, José Eduardo Cardoso, deixou claro ser possível a cassação de parlamentar que tenha praticado ato indecoroso antes do início do mandato, condicionando-a, contudo, à constatação de que a conduta anterior fosse desconhecida ao tempo da eleição.

É certo que o caso analisado pelo citado Conselheiro, não responde à questão de ordem levantada pelo supracitado parlamentar, posto que referiu-se a parlamentar que já detinha mandato eletivo anterior, no qual, aliás, praticou a conduta tida como indecorosa, ou seja, tratava-se, naquela oportunidade, de examinar a possibilidade de cassação por ato praticado em legislatura anterior. Essa constatação, contudo, não retira a lógica do raciocínio por ele desenvolvido. Em seu entender, somente haveria óbice à instauração de procedimento ético-disciplinar contra um determinado parlamentar, se a conduta por ele praticada, antes do início do mandato, fosse de amplo conhecimento público. Para o então relator, se a conduta indecorosa fosse, portanto, conhecida, não caberia ao Parlamento substituir o juízo dos eleitores no momento do voto.

Com efeito, percebe-se, na orientação adotada pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar naquela ocasião, a preocupação de se prestigiar a soberania popular, manifestada por meio do sufrágio. Porém, também naquela oportunidade, inegável concluirmos que o Colegiado de então acabou por deixar em aberto a possibilidade de cassação com base em eventos pretéritos e desconhecidos. Ou seja, a restrição à análise de eventos passados não seria de se aplicar nas situações em que os acontecimentos, a despeito de anteriores, não eram de conhecimento público ao tempo da eleição.



Câmara dos Deputados

Este é um precedente relevante e não é o único. Em, pelo menos, dois casos o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar defrontou-se com a tese da contemporaneidade. Referimo-nos aos processos contra os ex-deputados Talvane Albuquerque e Francisco Pinheiro Landim. Como é cediço, ambos foram cassados, a despeito de se discutirem fatos pretéritos.

Na consulta em exame, o nobre Deputado Miro Teixeira cita ainda mais dois casos relevantes, os dos deputados cassados José Dirceu e Roberto Jefferson. Não obstante a importância de ambos os precedentes, nenhum deles refere-se exatamente à questão em exame. No caso “José Dirceu”, os fatos indecorosos foram praticados ao tempo em que era parlamentar, ainda que não estivesse no pleno exercício do mandato, posto que ocupava a função de Ministro de Estado. O mesmo pode se dizer do caso “Roberto Jefferson”, pois, por ocasião deste julgamento, a condenação deu-se por fato praticado ao tempo do exercício do mandato e em razão dele.

Por outro lado, ainda a reforçar essa tese da possibilidade de se retroagir, para se legitimar o início do processo ético-disciplinar por ato praticado anteriormente apo mandato, temos o texto constitucional de 1988. A *mens legislatoris* (*mensagem do legislador*) incorporada à constituição de 1988, foi no sentido de permitir que fatos anteriores ao mandato pudessem ser julgados pelo Conselho de Ética. Se não, vejamos:

O texto constitucional em vigor, em seu artigo 55, § 1º, diz:

§ 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

Entende-se por “vantagens indevidas”, a percepção de vantagens imorais ou mesmo injustificadas.

O legislador constituinte de 1988 não vinculou a obtenção desta vantagem indevida à prática de ato ilícito, como fazia a Constituição de 1967 e, tampouco, impôs qualquer limitação temporal para o recebimento da vantagem indevida, como constou da Carta Constitucional de 69, ao dizer que: “considerar-se-á incompatível com o decoro parlamentar o abuso das prerrogativas asseguradas ao congressista ou a percepção, no exercício do mandato, de vantagens ilícitas ou imorais.”

Em outras palavras, o constituinte de 88 não restringiu, no tempo, o momento da percepção da vantagem indevida.

É certo, não desconhecemos, que o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados prevê a expressão “no exercício



Câmara dos Deputados

do mandato”, mas por óbvio essa Resolução não pode contrariar a C.F..

O constitucionalista Celso Ribeiro Bastos, ao analisar esta questão, asseverou que:

“O procedimento tido por incompatível com o decoro parlamentar é motivo de declaração de perda de mandato. A Constituição, entretanto, não define o que seja decoro parlamentar, embora, logo a seguir, no § 1.º, especifique duas práticas que não podem deixar de ser tidas como lesivas ao decoro parlamentar, quais sejam, o abuso das prerrogativas asseguradas aos membros do Congresso Nacional e a percepção de vantagens indevidas. (...) No mais, a Lei Maior incumbiu ao regimento interno não propriamente definir o que seja o aludido decoro parlamentar, visto que ao defini-lo estaria ou indo além do desejado pela Constituição ou ficando aquém, mas de qualquer sorte estaria alterando o Texto Constitucional. A boa doutrina ensina que não se pode, a pretexto de regulamentar o texto constitucional, modificá-lo.”

Enfim, se o legislador constituinte de 1988, num “silêncio eloquente”, não vinculou a obtenção de vantagem indevida à “prática de ato ilícito” ou mesmo ao fato desta vantagem ter sido obtida “no exercício do mandato parlamentar”, como fazia a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969, respectivamente, claro está que este próprio legislador admitiu a possibilidade deste Parlamento julgar seus integrantes, ainda que por fatos anteriores ao mandato.

Mas retornemos à questão fundamental da consulta em exame, qual seja, verificar se um fato anterior ao mandato, tido como ilícito, tem capacidade de afetar, nos dias de hoje, a imagem da Câmara dos Deputados. Acreditamos, neste particular, que se os efeitos do ato indecoroso passado projetam-se para a atualidade e atingem a imagem da Câmara dos Deputados, podemos e devemos legitimar a inauguração de um procedimento investigatório por parte do Parlamento.

De acordo com as premissas que estabelecemos no início deste nosso relatório, temos que o ato indecoroso se consuma quando chega ao conhecimento do Parlamento, pois é nesse momento que a conduta praticada se transforma num fato político passível de ofender a imagem e a credibilidade do Legislativo. Ou seja, é nesse momento que nós, Conselheiros, podemos aferir a potencialidade lesiva do ato indecoroso para manchar ou macular esta Casa de Leis. Em outras palavras, fatos desconhecidos do Parlamento que venham a ser revelados durante essa nova legislatura e tragam implicações para a dignidade desta Casa Legislativa, podem e devem dar ensejo a instauração de processo político de perda do mandato, pois, ainda que o



Câmara dos Deputados

evento seja passado, o fato político e suas repercussões são atuais.

O acolhimento da tese, como se percebe, não implica dizer que todo e qualquer fato ilícito passado possa, ao sabor da maioria, justificar a cassação de mandato eletivo. É imprescindível que o ato seja desconhecido do Parlamento e capaz de afetar a imagem desta Casa. Portanto, excluem-se, obviamente, processos já em andamento e fatos que já eram de amplo conhecimento da sociedade e, por consequência, do Parlamento.

Por fim, fazemos um registro que entendo relevante. Se é certo que não se pode subtrair da análise desta Casa, os fatos tal como descrevemos acima, não menos certo é que, em um Estado Democrático de Direito, não é possível aceitar que atos ocorridos no passado estejam, indefinidamente, sujeitos a sanções. Os institutos da prescrição e da decadência integram, incondicionalmente, o patrimônio jurídico de qualquer indivíduo, não se mostrando razoável a imprescritibilidade da aplicação de qualquer forma de sanção.

Aliás, a Constituição Federal excepcionou a regra da prescritibilidade uma única vez, quando, em seu artigo 5º, inciso XLII, disse ser imprescritível o crime de racismo. Além desta única exceção, todos os demais atos irregulares de um cidadão, para serem corretamente apurados, através de um devido processo legal, necessário se faz que a perseguição, por parte do Estado, se dê dentro de um prazo fixado por lei.

É certo, não desconhecemos, que a legislação vigente não fixa esse prazo para as hipóteses de quebra de decoro parlamentar, razão pela qual devemos nos socorrer das normas vigentes para buscarmos qual seria o prazo razoável aplicável, através de um processo analógico.

Para tanto, fundamentamo-nos em duas normas que, entendo, trata de fatos análogos àqueles que esta Comissão de Ética e Decoro Parlamentar, costumeiramente, enfrenta.

A primeira refere-se ao Estatuto do Servidor Público Federal. Neste particular, a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, prevê prazo prescricional de 5 (cinco) anos para os processos disciplinares contra os servidores públicos. Ora, a toda evidência que o processo por quebra de decoro está para o parlamentar como o processo disciplinar está para o servidor público. Logo, razoável a adoção desse mesmo prazo.

Da mesma forma, a Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, em seu art. 23 fixa em 5 (cinco) anos o prazo de prescrição para a aplicação das sanções nela previstas. De uma forma geral, a quebra do decoro parlamentar constitui, também, improbidade administrativa, na medida em que o art. 11 da lei acima referida projeta o respeito aos princípios da administração pública e, notadamente, os deveres de honestidade, imparcialidade, ilegalidade e lealdade às instituições. Mais uma vez, a



Câmara dos Deputados

identidade de fatos protegidos, mas em diferenças instâncias, socorre-nos na tentativa de encontrar normas análogas para a fixação de um prazo prescricional para a abertura de processo por quebra de decoro parlamentar.

Assim, os trabalhos da Comissão de Ética e Decoro Parlamentar também encontram limite no prazo prescricional de 5 (cinco) anos, por aplicação analógica dos institutos legais acima mencionados, prazo esse que deve ser contado de forma retroativa, tendo como marco inaugural o início do mandato.

Isto posto, em resposta a consulta formulada pelo ilustre Deputado Miro Teixeira à Presidência da Câmara dos Deputados, afirmo que é possível a perda do mandato parlamentar por conduta praticada antes do exercício do mandato, desde que o fato fosse ilícito à época em que foi praticado, que o mesmo seja capaz de atingir a honra e a imagem da Câmara dos Deputados e, por fim, que tal conduta seja desconhecida do Parlamento.

Enfim, presentes esses três requisitos, temos que a resposta à indagação que o Presidente desta Casa de Leis fez a este Egrégio Conselho de Ética deve ser positiva.

Sala da Comissão, em 23 de novembro de 2011.

Deputado Carlos Sampaio
Relator