

CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR.

REPRESENTAÇÃO Nº 07, DE 13 DE JULHO DE 2011
(Processo nº 03, de 2011).

Representantes: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido Popular Socialista (PPS).

Representado: Deputado Valdemar Costa Neto

Relator Originário: Deputado Fernando Francischini.

Relator para o Voto Vencedor: Deputado Amauri Teixeira.

I – RELATÓRIO.

Versam os presentes autos acerca de Processo Ético Disciplinar instaurado no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, a fim de apurar denúncias veiculadas em Representação formulada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e o Partido Popular Socialista – PPS contra o Deputado Federal ora Representado, em face da suposta prática de ato contrário ao decoro parlamentar, na forma elencada nos artigos 55, II e §2º da Constituição Federal e 4º do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Com efeito, com fundamento em matérias jornalísticas publicadas nas Revistas Veja (edição nº 2224, de 06 de julho de 2001) e Istoé (que veiculou fatos supostamente ocorridos em 2009), afirmaram os Representantes, em síntese, que o Deputado representado participava, como um dos supostos coordenadores, de um aludido esquema de distribuição de recursos públicos federais, oriundos do Ministério dos Transportes, para beneficiar o Partido do Representado, além de cooptar ilicitamente, em troca de vantagens supostamente indevidas (distribuição e destinação de recursos públicos para bases eleitorais), Parlamentares de outras agremiações, com vistas a fortalecer os quadros do Partido da República – PR.

Posteriormente, a Representação foi aditada pelos Partidos Representantes para que também fizesse parte da investigação por este douto Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, um suposto esquema de cobrança de recursos indevidos pelo Representado e/ou seu Partido, em torno do comércio existente na cidade de São Paulo, mais conhecido como Feira da Madrugada. Na oportunidade foram anexados alguns documentos, noticiando-se inclusive um pedido de Investigação Criminal formulado junto ao Ministério Público Federal em São Paulo – SP, pelo eminente Deputado Federal Ivan Valente – PSOL/SP em face do Representado.

Na assentada do último dia 28 de setembro de 2011, o eminente Relator da Representação apresentou voto pela admissibilidade da investigação e, conseqüentemente, pela efetiva instauração de processo ético disciplinar em face do Deputado Representado, entendendo que os fatos constantes das matérias jornalísticas *podem constituir atos incompatíveis com decoro parlamentar* e, como decorrência, que haveria justa causa para o aprofundamento das investigações.

Em breve síntese, é o nosso relatório.

II – VOTO.

O Trabalho desenvolvido pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar tem o objetivo de apurar os fatos trazidos ao conhecimento da sociedade brasileira através das publicações destacadas ao norte e identificar a presença ou não de elementos passíveis de concretizar as condutas insertas nos artigos 55, II e §2º da Constituição Federal e 4º do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Trata-se à toda evidência de uma fase preliminar de valoração dos fatos imputados na Representação, cujo resultado poderá ou não ensejar a efetiva instauração de processo ético disciplinar com vistas à decretação da perda do mandato parlamentar do Deputado Representado.

Forte nesses objetivos e com o espírito desarmado, porém firme na defesa da sociedade e na dignidade do Poder Legislativo e substanciado nos direitos e garantias fundamentais insculpidos no texto da Constituição Federal, é que procederemos à análise que julgamos ser a mais acertada diante da realidade que se apresenta no caso concreto.

Nessa perspectiva e não obstante o fundamentado voto proferido pelo nobre Relator, entendemos que a vertente Representação não deverá encontrar conforto perante esse Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, na medida em que inepta e sem justa causa, como se passa a demonstrar.

Com efeito, verifica-se claramente que todo o material que substancia as publicações e, portanto, a própria Representação decorre de conversas informais dos jornalistas das revistas com pessoas próximas ao Deputado representado e em face de ilações que fazem tais profissionais acerca de um vídeo disponibilizado pela revista Istoé, além da mencionada troca de correspondências entre terceiros sem vínculo com o Representado, sem quaisquer outros elementos probatórios ou sequer indiciários de que o Deputado tenha efetivamente abusado das prerrogativas parlamentares ou percebido, em benefício próprio ou de terceiros, vantagens indevidas.

Em nenhum momento as referidas publicações e/ou os mencionados documentos que instruem os presentes autos apontam qualquer conduta capaz de caracterizar alguma exorbitância, abuso ou menoscabo do regular exercício da atividade parlamentar do Representado, dentro e fora do Congresso Nacional. As supostas negociações políticas, as mencionadas tratativas em torno de liberação ou atuação para liberação de verbas, ainda que efetivamente ocorrentes, também não teriam o condão de desembocar em qualquer violação da ética ou da moralidade que norteia o exercício do cargo de Deputado Federal, na medida em que tais condutas consubstanciam-se como práticas inerentes e necessárias ao efetivo desempenho do mandato popular.

Trata-se de Representação inepta, que não está robustecida com provas ou indícios que lhe dê chance de viabilidade jurídica e/ou política para mobilizar na Câmara dos Deputados qualquer investigação, na medida em que não descreve qualquer conduta que tenha causado ou contribuído, direta, indireta ou de modo reflexo, para a prática de crimes ou abusos das prerrogativas parlamentares do Deputado Representado.

Não se pode cair na panacéia da cassação de mandatos populares a qualquer preço ou, o que é mais grave, utilizar-se de instrumentos à disposição da sociedade, dos partidos políticos ou dos próprios parlamentares, ou seja, a prerrogativa de investigação e punição deferida ao Conselho de Ética, para levar a termo eventuais e infrutíferos embates políticos, onde, necessariamente, perdem a sociedade, o Parlamento e, principalmente, o próprio instituto do *decoro parlamentar*, diante da sua banalização.

Não se está a defender que a Comissão de Ética e Decoro Parlamentar ou a Câmara dos Deputados, por seus Pares, deixe de investigar e punir os desacertos de seus membros. O que se afirma é que tais investigações somente devem ser iniciadas, dentro de um juízo de ponderação e razoabilidade, quando restar minimamente demonstrado, por quaisquer meios de provas, os abusos, os delitos ou as falhas do Deputado Federal, que tornem sua atuação parlamentar, num juízo de valoração prévia, inerente às decisões do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, inconciliável com a dignidade da representação popular.

Tais circunstâncias não se encontram presentes na representação formulada, onde se colhem meras ilações e deduções dos autores das matérias jornalísticas, colmatadas por uma avaliação precipitada e parcial dos Representantes, sem potencialidade para abalar ou macular o instituto do Decoro Parlamentar.

Não se deve, a pretexto de atender aos desideratos da população em geral, que corretamente busca construir uma sociedade mais ética e responsável na administração das riquezas públicas, dar guarida a quaisquer denúncias veiculada nos meios de comunicação, sob pena de se impor ao cidadão e Parlamentar que já é

indelevelmente prejudicado com publicações da espécie, uma condenação moral e política antecipada, principalmente quando se identifica, *a priori*, a absoluta ausência de justa causa capaz de validar uma investigação acerca de tais fatos.

No âmbito do Parlamento, as ações que objetivam investigar falhas supostamente ofensivas ao Decoro Parlamentar devem ser objeto de profunda reflexão prévia, de modo a afastar juízos políticos ou de conveniências mais comprometidos com as disputas políticas inerentes ao regime democrático, do que com a efetiva identificação nas denúncias de elementos conducentes à formação de juízos de valores capazes de apontar um mínimo de fundamento para a submissão aos ônus e desgastes que um processo ético disciplinar traz para o Parlamentar, o Parlamento e a própria sociedade brasileira.

Como afirmado ao norte, o instituto do Decoro não pode ser objeto de menoscabo. A palavra DECORO vem do latim *decorus*, e é entendida como decência, dignidade, honradez. Define-a CALDAS AULETE, como:

“decência, respeito a si mesmo e dos outros, acantamento; guardar o decoro (nas obras e nas falas// dignidade moral, nobreza, brio, honradez; um homem de decoro//beleza moral que resulta do respeito de si próprio, da honestidade” (*in* Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa, 5ª ed.).

No universo da honra, a conduta desonrada não se esgota no indivíduo que a cometeu, mas compromete todo o coletivo a que ele pertence. Pois se um membro partilha da honra de seu grupo, e com este se identifica predominantemente,

a sua desonra se reflete sobre a honra de todos. Há, assim, uma honra coletiva a ser preservada, que encontra expressão na noção de decoro parlamentar.

Na identidade parlamentar, o anonimato inexistente, seja enquanto ideal ou prática, pois a valorização do sujeito se dá a partir do seu pertencimento ao corpo de parlamentares; a pretensão/reconhecimento de uma imagem (prestígio e dignidade) é fundamental no desempenho de sua função; a condição de deputado federal integra todas as demais inserções sociais do sujeito. Integra, mas não anula. Essa distinção é fundamental; caso contrário, estaríamos frente a um relacionamento que considera apenas um determinado papel social, o que não se verifica nessa situação. Pois é imprescindível à honra/decoro parlamentar que o sujeito tenha uma conduta digna em todas as circunstâncias da vida cotidiana: nas obrigações como pai, marido, filho, empresário/trabalhador, contribuinte e, por fim, representante político.

Não é possível postular meia honra – em apenas uma esfera social, pois a honra rejeita a fragmentação do sujeito; a honra é sempre pessoal, Mas, enquanto sistema de valores, a honra consiste em um ideal de personalidade que hierarquiza regras de conduta, de modo que, se algumas consideradas fundamentais forem preservadas, outras podem ser quebradas sem configurar desonra.

O decoro parlamentar, como um código de honra, precisa se referir aos valores de uma época e de um grupo. Vem daí sua necessária imprecisão, sua natureza avessa à plena tradução em atos especificados juridicamente. O decoro, assim, tem que ser sempre localizado, temporal e socialmente, pois deve contemplar padrões de conduta específicos, não se esgotando em ideais universais da humanidade. Disso advém a importância do *caput* do artigo 244 do Regimento Interno da Câmara, que incluiu na definição de quebra de decoro parlamentar “*praticar ato*

que afete a sua dignidade, deixando margem para a avaliação contextualizada de condutas.

A exigência de conduta decorosa do parlamentar vem da velha e tradicional Inglaterra, onde o Parlamento viveu seus melhores momentos de ascensão e glória e efetivamente funcionou (e ainda funciona) em toda a plenitude, como um poder que efetivamente dirige os destinos da nação, porque entrelaça o Executivo e Legislativo. É muito grande a gama de suas responsabilidades, donde estar sempre acompanhado pelos olhos atentos dos civilizados britânicos, cujo apego às tradições não aceita conduta que desborde dos tradicionais parâmetros éticos e morais estabelecidos para a sociedade, cuja infração é punida com a cassação do mandato.

Posteriormente, o instituto jurídico passou para o Congresso norte-americano, onde a punição por falta de decoro parlamentar pode levar o infrator à prisão, como decidiu a Suprema Corte, no caso “Kilbourn v. Tompson”.

A exigência do decoro parlamentar estende-se por todas as Corporações Legislativas que de um ou de outro modo, adotam a representação popular funcionando em órgãos colegiados, através de votos. Pinto Ferreira busca no direito comparado a análise dos motivos justificadores da perda de mandato parlamentar em razão da falta de decoro:

“Esse tipo de cassação do mandato vem da Inglaterra. A Câmara dos Comuns, salientam May e Anson, pode excluir qualquer dos seus membros, de acordo com sua livre apreciação, desde que a conduta do parlamentar seja inconveniente para um **gentleman**, que por isso não pode

assentar-se decentemente numa Assembléia Legislativa, pois sua presença nos bancos provocaria a desconsideração sobre o Parlamento. A desqualificação do parlamentar não impede que ele venha a candidatar-se novamente. Eventualmente pode reeleger-se. Mas sobra ainda à Câmara o exercício de seu poder para cassar novamente o mandato do dito membro.

O dispositivo passou para o Congresso norte-americano. Cada um dos membros desse Congresso pode punir os seus membros pelo comportamento desordenado e impróprio (unfit), expulsando-os do seu seio pelo consentimento de dois terços dos presentes. A penalidade poderá consistir até em prisão, como ajuizou a Corte Suprema no caso Kilbourn v. Thompson.

A Constituição chilena de 1925 paralelamente determina no art. 26: “Tanto a Câmara dos Deputados como o Senado têm atribuições exclusivas para se pronunciar sobre a inabilidade dos seus membros e para admitir a sua demissão, se os motivos em que se fundarem forem de tal natureza que os impossibilitem física ou moralmente para o exercício dos seus cargos. Para aceitar a demissão, devem concorrer as duas terças partes dos Deputados ou Senadores presentes”.

Tito Costa por sua vez, buscando apoio em Miguel Reale, assevera:

“Nosso mestre Miguel Reale, em primoroso parecer sobre a matéria, vai às raízes da palavra decoro, a fim de

desvendar, tanto quanto possível, seu preciso significado. Decoro, diz ele 'é palavra que, consoante a sua raiz latina, significa 'conveniência', tanto em relação a si (no que toca ao comportamento próprio) como em relação aos outros; equivale, pois, a ter e manter correção, respeito e dignidade na forma dos atos, de conformidade e à altura de seu status e de suas circunstâncias, o que implica uma linha de adequação e de honestidade'. Acrescenta que 'o núcleo da palavra 'decoro' é dado, como se vê, pelo sentido de 'conveniência', na dupla acepção física e moral deste termo, importando sempre a noção de medida ou de adequação condigna entre o ato praticado e a situação de quem o pratica', por isso que se trata de uma virtude 'relativa ao status do agente, pois envolve sempre o exame da adequação ou conformidade entre o ato e suas circunstâncias. Isto assegura a possibilidade de verificar-se se dada conduta é ou não 'decorosa', de maneira objetiva, em juízo seguro e imparcial, a cobro do flutuante e incerto mundo das aparências subjetivas"'. (*In Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores* – 2ª edição. São Paulo, Editora RT, p. 174).

Na mesma linha, Roberto Barcellos de Magalhães afirma que "**Decoro parlamentar** é o conjunto de regras de comportamento moral, social e ético a que o deputado deve obedecer na sua vida particular e pública. Reduz-se o conceito à preservação da própria imagem e da dignidade do cargo, segundo os costumes estabelecidos. Procedimento incompatível com esse dever é o que se materializa em atos ou atitudes que choquem os estilos usuais da vida, as regras de compostura, de

decência e de pundonor”. (*in* Comentários à Constituição Federal de 1988 – Vol. 3. Rio de Janeiro, Editora Líber Júris, p.58).

Ora, nos autos do Processo nº 03/2011 não se identifica, salvo na avaliação aligeirada dos autores das matérias jornalísticas e dos Representantes e na compreensão mais apaixonada e menos técnica, *data venia*, do nobre Deputado Relator em relação aos textos e documentos carreados para o presente feito, quaisquer ações ou omissões do Representado passíveis macular o decoro parlamentar na compreensão acima destacada e, conseqüentemente, de justificar a instauração de uma investigação ética, com todas as repercussões e conseqüências negativas que o mero início de procedimentos injustificados podem causar na vida pessoal e política do parlamentar que é objeto de investigação.

A sociedade brasileira conquanto tenha plena compreensão de que o Congresso Nacional, de forma primordial e os demais Poderes e instituições democráticas tem um compromisso inarredável com a ética, com a moral e com o respeito às leis e à Constituição Federal, também compreende perfeitamente que uma das conquistas fundamentais do Estado Democrático é os direitos e garantias fundamentais insculpidos no texto da Carta Cidadã.

A rejeição da presente Representação, longe de macular os desideratos e desejos da sociedade brasileira, representa uma garantia e uma sinalização do Parlamento Brasileiro, no sentido de que os tempos de exceção outrora vigentes em nosso País não encontram mais espaço no Estado Democrático de Direito, razão pela qual não se atentará contra direitos e garantias fundamentais de cidadãos, quando ausentes quaisquer indícios ou provas aptas a mobilizar qualquer aparato de investigação.

Nessa perspectiva, entendemos que não há justa causa para a admissão da investigação nesse Conselho de Ética, diante da mais absoluta inconsistência probatória que instrui a Representação formulada. É o que reiteradamente vem decidindo o Supremo Tribunal Federal em casos de denúncias criminais desprovidas de justa causa e cujo raciocínio, mudando o que deve ser mudado, aplica-se à presente realidade.

Nesse sentido, o trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes, que apreciando o *Habeas Corpus* nº 84.409-0/SP, se pronunciou sobre a inépcia da denúncia no campo penal (falta de justa causa para a instauração da ação penal), e cuja fundamentação se aplica ao caso concreto:

“07/12/2004

SEGUNDA TURMA

HABEAS CORPUS 84.409-0 SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - :

Como já foi referido pelo eminente Ministro-Relator, o art. 41 do Código de Processo Penal estabelece:

“Art. 41. A denúncia ou queixa conterá a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas.”

Essa fórmula encontrou num texto clássico de João Mendes de Almeida Júnior uma bela e pedagógica sistematização. Diz João Mendes de Almeida Júnior sobre a denúncia:

“É uma exposição narrativa e demonstrativa. Narrativa, porque deve revelar o fato com todas as suas circunstâncias, isto é, não só a ação transitiva, como a pessoa que a praticou (*quis*), os meios que empregou (*quibus auxiliis*), o malefício que produziu (*quid*), os motivos que o determinaram a isso (*cur*), a maneira porque a praticou (*quomodo*), o lugar onde a praticou (*ubi*), o tempo (*quando*). (Segundo enumeração de Aristóteles, na *Ética a Nicomac*, 1. III, as *circunstâncias* são resumidas pelas palavras *quis, quid, ubi, quibus auxiliis, cur, quomodo, quando*, assim referidas por Cícero (De Invent. I)). Demonstrativa, porque deve descrever o corpo de delito, dar as razões de convicção ou presunção e nomear as testemunhas e informantes.” (ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. *O processo criminal brasileiro*, v. II. Rio de Janeiro/São Paulo: Freitas Bastos, 1959, p. 183)

Essa questão – a técnica da denúncia-, como sabemos, tem merecido do Supremo Tribunal Federal reflexão no plano da dogmática constitucional, associada especialmente ao direito de defesa.

Destaco as reflexões desenvolvidas pelo Ministro Celso de Mello, no HC 73.271, cuja ementa diz o seguinte:

“(…)

PERSECUÇÃO PENAL - MINISTÉRIO PÚBLICO – APTIDÃO DA DENÚNCIA. O Ministério Público, para validamente formular

*a denúncia penal, deve ter por suporte uma necessária base empírica, a fim de que o exercício desse grave dever-poder não se transforme em instrumento de injusta persecução estatal. **O ajuizamento da ação penal condenatória supõe a existência de justa causa, que se tem por inócua quando o comportamento atribuído ao réu ‘nem mesmo em tese constitui crime, ou quando, configurando uma infração penal, resulta de pura criação mental da acusação’** (RF 150/393, Rel. Min. OROZIMBO NONATO). A peça acusatória deve conter a exposição do fato delituoso em toda a sua essência e com todas as suas circunstâncias. Essa narração, ainda que sucinta, impõe-se ao acusador como exigência derivada do postulado constitucional que assegura ao réu o pleno exercício do direito de defesa. Denúncia que não descreve adequadamente o fato criminoso é denúncia inepta.(...)”*

III – CONCLUSÃO.

Face ao exposto, nosso voto é pela inadmissibilidade da Representação, nos termos do inciso III, art. 13 do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, que estatui:

“Art. 13....

III – o pronunciamento do Conselho pela inépcia ou falta de justa causa da representação, admitindo apenas nas hipótese de representação de autoria de Partido Político, nos

termos do §3º do art. 9º, será terminativo, salvo se houver recurso ao Plenário da Casa, subscrito por 1/10 (um décimo) de seus membros, observado, no que couber, o art. 58 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.”

Consequentemente, votamos pela rejeição da denúncia e pelo arquivamento da Representação.

Sala das Comissões, em de outubro de 2011.

Deputado Federal
Amauri Teixeira – PT/BA
Relator designado para o voto vencedor.