



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

João Wellington Pereira

**APLICAÇÃO DE CONCEITOS ÉTICOS NO
PODER LEGISLATIVO FEDERAL**

Brasília
2023



João Wellington Pereira

APLICAÇÃO DE CONCEITOS ÉTICOS NO PODER LEGISLATIVO FEDERAL

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Área de concentração: Direito Constitucional

Orientador: Prof. Dr. Luís Fernando Pires Machado

Brasília

2023



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



João Wellington Pereira

APLICAÇÃO DE CONCEITOS ÉTICOS NO PODER LEGISLATIVO FEDERAL

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar, na área de concentração de Direito Constitucional

Aprovado em XX de fevereiro de 2023 por:

Banca Examinadora:

Prof(a) Dr(a)

Prof(a) Dr(a)



APLICAÇÃO DE CONCEITOS ÉTICOS NO PODER LEGISLATIVO FEDERAL *APPLICATION OF ETHICAL CONCEPTS IN THE FEDERAL LEGISLATIVE BRANCH*

João Wellington Pereira*

Luís Fernando Pires Machado**

RESUMO

O objeto do presente estudo é a ética, tema desenvolvido na perspectiva do contexto da política brasileira. Trata-se de assunto amplamente discutido em várias esferas da vida acadêmica ou não, haja vista constantemente tornar-se pauta social, ensejada pela divulgação de escândalos pela mídia, escândalos esses, tanto sociais como políticos. O interesse pela ética, por parte de estudiosos, nunca diminuiu ao longo dos séculos, haja vista a necessidade de sua presença norteadora desde as ações dos cotidianos grupais até a convivência de grandes instituições, todos com a mesma finalidade. Tendo como escopo o Poder Legislativo brasileiro, o objetivo deste trabalho é verificar de que forma e em que medida o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e o Código de Ética Parlamentar do Senado Federal vêm sendo observados, principalmente ante as grandes repercussões sociais de escândalos na mídia. A pesquisa é bibliográfica, empírica e documental, e para alcançar o objetivo proposto, fez-se uma análise, à luz dos parâmetros éticos e morais estabelecidos nos referidos Códigos, de casos envolvendo condutas de parlamentares. Os resultados da amostra apontaram a não observância aos normativos desses Códigos, inclusive com ações semelhantes por parlamentares distintos, bem como com ações distintas de um mesmo parlamentar. A conclusão foi de que, pelo percentual de parlamentares envolvidos e pela amostra analisada, não se trata de exceção.

Palavras-chaves: ética. Moral. Decoro. Poder Legislativo.

ABSTRACT

The object of this study is ethics, a theme developed from the perspective of the context of Brazilian politics. This is a subject widely discussed in various spheres of academic or non-academic life, as it constantly becomes a social agenda, occasioned by the dissemination of scandals by the media, scandals, both social and political. The interest in ethics, on the part of scholars, has never diminished over the centuries, given the need for its guiding presence from everyday group actions to the coexistence of large institutions, all with the same purpose. Having the Brazilian Legislative Power as scope, the objective of this work is to verify in what way and to what extent the Code of Ethics and Parliamentary Decorum of the Chamber of Deputies and the Code of Parliamentary Ethics of the Federal Senate have been observed, mainly in view of the great repercussions social media scandals. It is a

* Bibliotecária – Biblioteca do Senado Federal. E-mail: bibliotecaria@senado.leg.br

**Bibliotecária – Biblioteca do Senado Federal. E-mail: bibliotecaria2@senado.leg.br



bibliographical, empirical and documentary research, in which, in order to reach the proposed objective, an analysis was made, in the light of the ethical and moral parameters established in the referred Codes, of cases involving conduct of parliamentarians. The results of the sample pointed to non-compliance with the regulations of these Codes, including similar actions by different parliamentarians, as well as different actions by the same parliamentarian. The conclusion was that, considering the percentage of parliamentarians involved and the analyzed sample, this is not an exception.

Keywords: ethics. Moral. Decorum. Legislative power.



1 INTRODUÇÃO

Um dos aspectos que caracterizam, de modo geral, todas as sociedades, desde os primórdios, é a existência de normas para regular a vida em comum. Ainda que não houvesse escrito – até porque a escrita veio séculos depois –, sempre havia formas de regulação a serem observadas, com punições em casos de descumprimento.

O transcurso dos séculos não eliminou essa necessidade de organizar e de harmonizar a sociedade por meio de normas, passando a se discutir temas como a ética e a moral dentro de uma perspectiva inicialmente religiosa e, depois, secular. E assim, chegou-se à contemporaneidade com discursos a respeito de ética e da moral e, ante a ocorrência de fuga à observância de tais princípios, com a elaboração de códigos normativos específicos, seja em corporações, seja em organizações, em classes profissionais e outros. Chegou também, mas apenas em 2001, às casas legislativas do Brasil, com a elaboração do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

Independentemente disso, porém, constata-se que em qualquer sociedade que se observe ou em qualquer instituição, essa como reflexo daquela, será sempre notada a existência de dilemas morais em seu interior. Os dilemas morais são efeitos das ações e surgem a partir do momento em que, diante de uma situação, a ação de um indivíduo ou de um grupo contraria aquilo que genericamente a sociedade estabeleceu como padrão de comportamento para aquela situação. E esses dilemas são extensivos ao âmbito da máquina pública, a exemplo do Poder Legislativo Federal, na atuação de parlamentares.

Isso significa que, se por um lado, o discurso e a formalização de preceitos éticos continuam, por outro, os dilemas morais não desapareceram, ao contrário, até se expandiram em número e qualidade, ocasionando um hiato entre a teoria e a prática ou, em outras palavras, entre o que deve ser e o que realmente é.

Esse é o contexto deste trabalho, que tem como objetivo verificar de que forma e em que medida o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados vem sendo observado, principalmente ante as grandes repercussões de escândalos na mídia.

Trata-se de pesquisa bibliográfica e empírica, com um viés documental, haja vista, respectivamente, terem sido consultadas publicações sobre o tema em livros e



discussões em artigos disponibilizadas na web e analisadas informações coletadas em um site de referência. Do ponto de vista do objetivo, a pesquisa é descritiva e explicativa, pois visou à análise de casos dos últimos 15 anos, aleatoriamente selecionados. A abordagem é qualitativa, já que foram enfocadas questões éticas, do ponto de vista conceitual e pragmático, para dar cumprimento ao objetivo.

Apesar de extremamente discutido, o tema é relevante, principalmente pelo fato de a pesquisa sair do campo unicamente teórico para mostrar dados da realidade à qual ele se refere.

2 ÉTICA: ASPETOS PROPEDÊUTICOS

Etimologicamente, a palavra ética é de origem grega, vem de *ethos*, que significa caráter, e passa pelo latim *mos* ou *mores*, que significa costume. Uma e outra origens se referem ao comportamento humano não natural, mas adquirido por hábito. A ética então, em sentido amplo e como campo de estudo, refere-se à “investigação ou explicação de um tipo de experiência humana ou forma de comportamento dos homens”, considerados em sua totalidade, em sua diversidade e em sua variedade (Vázquez, 2007, p. 21). As acepções dessas últimas dão lugar a éticas específicas, como as grupais e as religiosas.

Para Clotet (1986), a ética visa à perfeição das pessoas; considera os atos dos homens, distinguindo os corretos dos incorretos, os justos dos injustos, os bons dos maus, tendo em conta que eles são livres. A ética pretende a realização da pessoa humana por meio de valores.

Como se vê por tais pressupostos, a compreensão dos fundamentos da ética tem raízes profundas em termos de princípios e de elementos norteadores do comportamento. E não há como ser diferente, pois ainda que o tempo exija mudanças ou modernize conceitos, há uma base original de onde emergem valores a serem observados em relação aos comportamentos.

Historicamente, a pretensão da ética remete à noção de virtude, conceito voltado para a conduta humana, quando há adaptação perfeita entre vontade e princípios. “Virtude é a disposição de um indivíduo de praticar o bem; não é apenas uma característica, trata-se de uma verdadeira inclinação”. A virtude diz respeito a todos os hábitos que conduzem o homem ao caminho do bem. (Codognoto, 2022, p. 15).



Considerando a relação entre vontade e princípios e que “o homem, por natureza, não detém excelência moral, mas sim a capacidade de alcançá-la pelo hábito” (Cachichi, 2011, p. 8), Aristóteles, em “Ética a Nicômacos” (sua principal obra sobre ética, que é referência no Ocidente e tem inúmeras publicações até os dias de hoje), expôs sobre o papel do hábito e da prudência, explicando que a ética tem uma finalidade suprema que consiste em uma vida virtuosa e que ela é que determina o fim. (Wikipedia, 2023)

Nessa obra, ele explica que os impulsos e os desejos devem ser controlados por meio da razão, sem faltas e sem excessos. Essa é a virtude ética, que se situa no meio-termo entre uns e outros, na medida justa. “A excelência é constituída de modo a ser destruída pela deficiência e pelo excesso, tal como acontece com a saúde”. Da mesma forma, há faltas, excessos e meio-termo nas ações humanas. (Aristóteles, 2001, p. 37)

A excelência e a deficiência têm relação com as mesmas coisas, baseadas em três objetos de escolha e três de repulsa, respectivamente: “o nobilitante, o vantajoso e o agradável” e seus opostos, “o ignóbil, o nocivo e o penoso”. Em relação a esses objetos, as pessoas podem acertar ou errar, principalmente se se considerar que o prazer é o sentimento mais difícil de se combater, porque as pessoas se habitam a ele desde a infância. (Aristóteles, 2001)

Já Max Weber (citado por Thiry-Cherques, 1997, p.10), que trata da ética em várias obras, em parte baseia seu pensamento sobre o tema na cultura e na racionalidade. Segundo ele, a cultura evolui e cada uma cria uma forma de racionalidade para explicar-se. É daí que surgem os valores, a ética e as razões morais que vão justificar essa cultura e que vão ser usados de forma conveniente. Nesse sentido, “os códigos de conduta são fruto de uma visão do mundo, de uma racionalidade culturalmente determinada e dos temores [...] que ela carrega.”

A questão, para Weber, é que no indivíduo, não na sociedade, muitas vezes pode haver contradições éticas ou se desenvolverem duas éticas: uma ética de convicção, compreendida em termos pessoais e geralmente baseada na religião, na qual cada pessoa é responsável sozinha por suas intenções; uma ética da responsabilidade, vista em termos de grupo/social, baseada em valores culturais, na qual o indivíduo é responsável por suas ações e pelas consequências delas, não por suas intenções. Essas duas éticas geram tensão, pois se o indivíduo obedecer à da convicção, termina por se desassociar dos resultados ruins de suas ações em



relação aos outros, e se obedecer à ética da responsabilidade, termina por achar que “os fins justificam os meios”. Na prática, na convivência com essas duas éticas, uma vai se opondo à outra, mas também podem ir se corrigindo. (Thiry-Cherques, 1997)

Jürgen Habermas (citado por Zanella, 2012, p. 145) se referiu à ética do discurso, isto é, uma ética baseada no processo de comunicação, pois a perspectiva da moral se desenvolve no âmbito do discurso. É que é por meio da linguagem que se dá o entendimento daquilo que a moralidade representa. “Nessa medida, a moral fundamentada na ética do discurso apoia-se em um modelo que é, por assim dizer, desde o início inerente ao mútuo entendimento linguístico”, ou seja, deve ser compreendido por todos os que falam a mesma língua.

A ética do discurso de Habermas destaca as características de valores morais reconhecidos universalmente e que servem de referência normativa para o desenvolvimento do juízo moral. Por isso, o agir depende de um discurso que tenha validade universal, baseada na justeza e na verdade, e seja consensual, aceito por todos como base comum das ações. “A ética do discurso torna-se significativa na medida em que cada membro dessa comunidade assume o compromisso (ético) em sua prática cotidiana.” (Zanella, 2012, p. 147)

Voltado para a visão prática, Singer (1993) definiu a ética pelo que ela não é: um sistema ideal não aproveitável, porque o juízo ético que não é bem visto na prática tem como suporte um princípio teórico; algo aplicado somente na área da religião, pois o comportamento “bom” da ética se refere à aprovação social – embora entre a ética e a religião, nesse aspecto, haja um ponto em comum, que é fazer o certo; subjetiva, porque os atos éticos devem ser bem objetivos e partilhados com a comunidade.

A ideia de viver de acordo com os padrões éticos está ligada à ideia de defender o modo como se vive, de dar-lhe uma razão de ser, de justificá-lo.[...] Para serem eticamente defensáveis, é preciso demonstrar que os atos praticados com base no interesse pessoal são compatíveis com os princípios éticos de bases mais amplas, pois a noção de ética traz consigo alguma coisa maior que o individual. SE vou defender a minha conduta em bases éticas, não posso mostrar apenas os benefícios que ela me traz. Devo reportar-me a um público maior.[...] A ética exige que que extrapolemos o “eu” e o “você” e cheguemos à lei universal, ao juízo universalizável, ao ponto de vista do espectador imparcial, ao observador ideal ou qualquer outro nome que lhe dermos (Singer, 1993, p. 18, 20).

Nessa perspectiva, para o próprio Singer (1994, p. 6), a ética pode ser vista como “regras, princípios ou maneiras de pensar que guiam, ou chamam a si a



autoridade de guiar, as ações de um grupo em particular [...] ou o estudo sistemático da argumentação sobre como nós devemos agir”.

Tais regras, princípios e maneiras de pensar, derivados de valores, surgem na consciência ou no pensamento das pessoas sempre que há escolhas a serem feitas por elas. Por isso, eles são considerados imperativos de uma comunidade ou universais.

A ética tem sido, ao longo dos tempos, um dos maiores reguladores referência a princípios comuns, fundamentais e universais, sem ética, a humanidade não existiria como tal, pois teria se autodestruído. O fato de os seres humanos concordarem entre si, ainda que minimamente, com a observância a princípios – como: igualdade de direitos, dignidade humana, justiça e outros – gera a esperança de que eles possam ser colocados em prática, embora não garantida. (Valls, 1994)

2.1 Ética e moral

Ética e moral são bastante confundidas na prática, porque realmente se trata de sentidos práticos muito próximos, embora conceitualmente diferentes. Uma das explicações para essa indistinção, além desse sentido prático, pode estar no processo etimológico: o termo grego *ethos* (caráter) passou pelo latim *mos* (costume), conforme dito antes.

Segundo Pedro (2013), na definição de Martin Heidegger (século XIX), *ethos* passou a significar “o modo de ser de uma pessoa” – caráter, comportamento, caráter, hábito – e *mos* (moral) passou a se referir a normas, leis, costumes. Paul Ricoeur (século XX) diferenciou a ética da moral, explicando que a primeira diz respeito a todo e qualquer questionamento que vem antes da ideia de lei moral. Essa lei chama de moralidade tudo o que, em nome do bem e do mal, se refere a imperativos, a normas. Ricoeur ainda destacou a predominância da ética sobre a moral; a obrigatoriedade de referência à ética para se crivar a norma; a legitimidade de se recorrer à norma. “A moralidade constituiria apenas uma efetivação limitada, ainda que legítima e mesmo indispensável, do fim ético, e a ética neste sentido envolveria a moralidade”. (Pedro, 2013, p. 485).

Ainda buscando essa diferenciação, de acordo com Bernardes (2010, p. 37), o João Baptista Herkenhoff (século XX) referiu-se à ética como o mundo do “dever ser” ou mundo dos juízos de valor, diferente do mundo do “ser”, dos juízos da



realidade. Já a moral corresponde à “parte subjetiva da ética”, que estabelece o comportamento do homem em relação a ele mesmo, englobando costumes, obrigações, procedência e maneiras dele na convivência com os demais.

Para Vázquez (2007, p. 29), a moral é sempre social como a ética; não há moral individual, uma vez que tanto uma como a outra são aplicáveis à relação entre as pessoas e instituições. Entretanto, mesmo que o comportamento moral corresponda “à necessidade social de regular as relações dos indivíduos numa certa direção, a atividade moral é sempre vivida interna ou intimamente pelo sujeito em um processo subjetivo”. A moral vem da necessidade de os indivíduos se relacionarem sempre buscando o que é bom em termos de coletividade, considerando-se que, por isso, ela tem uma finalidade reguladora.

Em se tratando de distinções mais práticas, Pedro (2013) explicou que a moral diz respeito a um conjunto de normas, enquanto a ética investiga os princípios que servem de base a essas normas. Por essa perspectiva, a moral é de natureza prática, direcionada à realidade, ao que é concreto e válido para todos em determinado grupo ou sociedade, e a ética “é essencialmente especulativa”.

Em linhas mais amplas, Bernardes (2010) resumiu: a ética é permanente, enquanto a moral é temporária; a ética é princípio, e a moral, modos particulares de conduta; a ética tem caráter universal, e a moral, uma natureza cultural; a ética é teoria, e a moral é a prática dessa teoria.

Mas apesar disso, as duas palavras são aplicadas indistintamente tanto a pessoas como a sistemas ou teorias. Até o Dicionário de Filosofia de Nicola Abbagnano (1998, p. 652), no verbete moral, define: “1- O mesmo que Ética; 2- O objeto da Ética que consiste na conduta direcionada por normas.” Isso reforça a indistinção, mesmo que leve ao mesmo universo de comportamentos.

Vázquez (2007, p. 49) ainda explicou que a moral é “um dado histórico mutável e dinâmico”, uma vez que as condições da realidade e da moral que nela vai vigor são resultado do progresso histórico e social. Em outras palavras, a moral evolui em acompanhamento às transformações do ambiente. Nesse sentido, também Fonseca (2006) complementou que as transformações histórico-sociais exigem, igualmente, reformulações nas doutrinas tradicionais morais sobre vários aspectos.

Apesar de cada uma delas manter especificidades e particularidades como características dos respectivos *modus operandi*, entende-se que a relação entre elas



não é só complementar, como necessária e desejável. Isso, porque essa relação propicia à moral: uma abertura ao diálogo, à comunicação com a ética – o que é considerado um “antídoto ao dogmatismo moral”; o desenvolvimento, em cada sistema de moralidade, da capacidade de interrogar, de refletir e de ponderar sobre a pertinência e a natureza das próprias normas morais – que foram instituídas secularmente, mas nem sempre foram “repensadas” sob o foco dos princípios que as fundamentam; “o conhecimento objetivo daquilo que subsidia a “práxis moral informada”. (Pedro, 2013)

Apesar dessa complementariedade, na relação entre da ética e da moral com os valores, há valores éticos e valores morais, sem que nem uma nem outra reduzam os respectivos âmbitos de pensamento e de ação. (Pedro, 2013)

2.2 Estratégias de argumentação moral no contexto da ética

Enunciados morais, desde que eticamente justificados, são prescrições norteadoras da conduta. Tais enunciados se referem a “atos livres e, portanto, responsáveis e imputáveis como as prescrições jurídicas; são uma instância última da conduta [...]”. Contraopondo-se a imperativos dogmáticos, “as prescrições morais devem apresentar um caráter de razoabilidade, isto é, devem incluir as razões do seu comando”. Dessa forma, as prescrições morais são caracterizadas pelos seguintes aspectos: autoobrigação, universalidade dos juízos, incondicionalidade e proibição de se deduzir prescrições de enunciados factuais. (Cortina; Martinez, 2005, p. 20)

Agir em situações concretas é uma questão prática e moral, mas investigar se poderia haver alternativas é um problema ético e teórico. É na investigação que se pode identificar a liberdade do sujeito em relação a esses atos.

Nesse sentido, para Cortina e Martinez (2005, p. 20), a argumentação que cerca os atos práticos representa uma característica dos fenômenos morais, por meio da qual se critica ou se justifica ações próprias ou de terceiros. “Argumentar é expor as razões pertinentes para corroborar ou desqualificar uma atitude, uma ação ou um juízo”. Esses autores distinguiram seis estratégias de argumentação:

- Referência a um fato determinado – quando uma norma prevê esse fato, podendo o argumento ser validado porque corresponde a uma norma ética que está



de acordo com uma norma de sentido universal ou que contém a prática de uma virtude;

- Referência a sentimentos – quando o que entra em cena na atitude são os próprios sentimentos ou o de outrem envolvido na ação. É um recurso insuficiente, porque apenas se refere a razões psicológicas, que nem sempre justificam o moralmente correto;

- Referência a possíveis consequências – quando a ética é utilizada em sentido utilitarista (promover o bem ao maior número de pessoas). É um critério importante, mas essa ética não se limita a um único ato e tem de considerar o utilitarismo previsto na própria regra;

- Referência a um código moral – quando a justificativa mais comum é associar a ação a uma norma considerada obrigatória no caso concreto. Normas fazem parte de códigos morais mais amplos. Mas para esse argumento ser válido, é preciso que a norma seja eficaz, faça parte do código moral, não seja incongruente e seja obrigatória mesmo;

- Referência à competência moral de determinada autoridade – quando a argumentação se reduz à autoridade da pessoa para justificar a ação. Também é um argumento frágil, porque a confiabilidade de uma certa norma vem de sua validade nacional e não de quem a dita;

- Referência à consciência – quando a argumentação usa como recurso um apelo à consciência para justificar atos. É um argumento muito usado no Ocidente, mas precisa ser submetido a normas válidas racionalmente.

Registre-se que, segundo os autores, há posições que rejeitam essas argumentações, baseadas em razões mais filosóficas, como: racionalismo crítico, pragmatismo radical e outras.

3 ÉTICA E POLÍTICA

A ética desemboca e se relaciona necessariamente com a política, sendo correta a percepção de que o homem é bom se for bom cidadão. Na ética, encontra-se a unidade entre moral e política, uma vez que, segundo entendimentos antigos, o homem se forma espiritualmente somente no Estado e mediante sua subordinação à comunidade. (Fonseca, 2006).

A política é, metaforicamente falando, o desempenho da arte ou ciência prática de construção e organização da *polis*. Em outras



palavras, é a arte de comandar ou dirigir toda a vida social, em função de uma finalidade comum a todos. Sendo a mais importante das artes, pois as abrange todas, o seu objetivo, considerado o bem supremo da vida social, outro não é, segundo a sabedoria grega, senão a justiça. (Comparato, 2006, p. 585)

A política representa o espaço positivo de realização da ética. Essa adquire um caráter social, com todo o processo ético se desenvolvendo na convivência social e histórica, o que consubstancia o ideal da ética social. (Fonseca, 2006)

As noções de ética e de política se completam em reciprocidade na teoria da justiça de Aristóteles. A vida ética é uma condição de autorrealização do sujeito, enquanto a política representa a condição *sine qua non* para essa autorrealização. O indivíduo não é coativamente subordinado à política, mas sim, naturalmente. (Cachichi, 2011)

Essas concepções filosóficas, porém, não chegaram “casadas” à realidade moderna. No Brasil, quando de sua campanha à presidência da República em 1910, Rui Barbosa disse: “Toda a política se há de inspirar na moral. Toda a política há de emanar da moral. Toda a política deve ter a moral por norte, bússola e rota”. Ética e política, temas de uma tradição filosófica, continuam permeando a realidade contemporânea por uma simples razão: a vida em sociedade não pode haver sem valores e sem organização política. Mas o problema é: elas se encontram relacionadas ou podem ser tratadas isoladamente. (Medeiros, 2019, p. 6)

Na política, a ética se refere à conduta de cidadãos eleitos que se encontram investidos de funções públicas e devem ser responsáveis por uma conduta que corresponda ao exercício do cargo público que ocupam.

Embora não se possa dizer que sempre houve convergência entre princípios éticos e práticas políticas, a verdade é que, nos últimos 30 anos, no Brasil, os escândalos políticos têm se agigantado, sejam relativos à corrupção, sejam referentes a outros atos de improbidade. Enfim, demonstram posturas que não condizem com a representação ética e política que os cargos requerem. Se, para uns, a questão é uma incompatibilidade insuperável entre ética e política, cujos domínios são opostos, para outros, o problema reside especialmente nos regimes democráticos e nos critérios de probidade e justiça utilizados pelos políticos na condução dos negócios públicos. Acrescente-se o fato de a esfera política – como qualquer outra, mas ela principalmente – não poder ser reduzida ao universo ético e



moral, pois “os valores políticos transcendem os valores éticos. O universo da política não pode ser confundido com o da ética”. (Medeiros, 2019, p. 5)

3.1 Poder político: ética, moral e decoro

O poder político conferido aos cidadãos eleitos pode ter a força de uma paixão, e o objeto dessa paixão é a posse, o uso da posição de poder, não os resultados desse poder, ou seja, as transformações que ele pode realizar com seu exercício. (Comparato, 2006) O político é um indivíduo que conseguiu fazer com que determinado grupo se reconhecesse nele e, portanto, tivesse condições de responder aos anseios grupais por meio de suas ações públicas. Essa representação tem a honra como critério principal a ser avaliado na conduta política, porque enfatiza o comprometimento do indivíduo com seu grupo e também com seus pares. (Teixeira, 2022)

Historicamente, a conquista e a manutenção do poder sempre foram algo desejado e buscado em qualquer meio social (familiar, tribal) e de distintas formas (político, religioso e outros). Seria uma inclinação geral do ser humano, e o motivo é de natureza biológica: “As relações de poder e submissão são comandadas pela parte mais primitiva do cérebro humano, a chamada zona límbica, que se encontra mesmo nos répteis”. Por isso, as relações que envolvem comando são de difícil controle racional. (Comparato, 2006, p. 590)

O poder político pertence à categoria do poder do homem sobre outro homem, não à do poder do homem sobre a natureza. Esta relação de poder é expressa de mil maneiras, onde se reconhecem fórmulas típicas da linguagem política: como relação entre governantes e governados, entre soberano e súditos, entre Estado e cidadãos, entre autoridade e obediência, etc. Há várias formas de poder do homem sobre o homem; o poder político é apenas uma delas. (Bobbio, 2009, citado por Silva, 2018, p. 41)

Mas o campo da política é “o mundo das realizações comprometidas em contexto”, no qual o indivíduo deve harmonizar valores conflitantes, construir alianças e cumprir exigências, já que o centro da vocação política está na arrumação dos princípios norteadores e das possibilidades de sucesso político. Modernamente, a compreensão da política deve considerar a existência de uma tensão entre os princípios e valores particulares, que fundam a consciência moral do indivíduo, e as pretensões universalistas de regimes democráticos igualitários. (Teixeira, 2022)

A atividade política deve preceder a reflexão, vez que o mundo não prescinde de um suplemento de alma, carece sempre, como diria



Bergson, de contemplação. Política deve ser, pois, um permanente exercício dialógico entre ideia e realidade, pensamento e ação. Impõe-se cuidar sempre de associar a necessária provisão de racionalidade ao agir, com flama e paixão, na busca de promover a felicidade coletiva e o bem-estar do povo. (Maciel, 1993, p. 12).

Seja devido a tais tensões, seja por qualquer outra razão, no Brasil, várias categorias de falta de postura são observadas em vários contextos, conforme divulgado pela mídia. Em muitos casos, as ações “fazem fronteira” com o crime, com infrações penais. Porém, nesses, vem à tona a figura da “imunidade parlamentar”. (Teixeira, 2022), e os julgamentos se restringem a um processo a cargo das comissões de ética, para avaliar a ética, a moral e a quebra de decoro.

Como já referido, entre os filósofos e juristas se tornou habitual o uso do termo ética em significado com a moral. Quando certo deles afirmam ser o direito um mínimo de ética, esse dizer tem o sentido de moral. A moral, a bem da verdade, tem um sentido mais restrito que ética, embora, segundo suas raízes etimológicas, os dois termos devessem ser equivalentes. A conversão de certos deveres morais em deveres jurídicos revela uma crescente moralização do direito positivo. Como sustentam os juristas e filósofos, a norma do direito pode converter em conteúdo de dever jurídico o cumprimento de um dever moral, e neste caso a sanção correspondente resultará na violação de um dever jurídico pelo qual o dever moral se transformou. (Nogueira, 1993)

Já o decoro, como uma das categorias da conduta, assim como a religião, faz parte das normas sociais de conduta denominadas por muitos como normas de trato social. Junto com as normas jurídicas, morais e religiosas, o decoro compõe o âmbito genérico da ética. (Nogueira, 1993)

A Constituição Federal respeita muito bem a noção de decoro, uma vez que fixou, de maneira exclusiva, a preservação deste quando estabelece, em seu artigo 55, inciso II, a possibilidade de perda do mandato do Deputado ou Senador “cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar”. (Brasil, 1988). As condutas de quebra de decoro parlamentar e outras, além de estar previstas no artigo em comento, encontram-se descritas nos códigos de conduta institucionais.

Na política, como ela é o espaço público da práxis ética, seu conteúdo moral exige, em nome da dignidade pública e da cidadania, sujeitos éticos e morais na condução da “coisa pública” e no exercício da atividade política e pública. (Fonseca, 2006)



No entanto, condutas de corrupção e de quebra de decoro parlamentar vêm sendo a tônica da atuação parlamentar nos últimos tempos, no Brasil.

3.2. Corrupção e falta de decoro

De acordo com a *Union Nations Offices on Drugs and Crime* (Unodoc, 2022), da Organização das Nações unidas (ONU), a corrupção é um fenômeno político, social e econômico muito complexo. Ela afeta a totalidade dos países, minando as instituições, atrasando o desenvolvimento econômico, contribuindo para que se instale a insegurança governamental, distorcendo os processos eleitorais e fragilizando as bases do Estado de Direito por meio da criação de “pântanos burocráticos” que têm como razão de existência os pedidos de subornos.

Trata-se de um conceito amplo que inclui práticas de suborno e de propina, fraudes, apropriação indébita ou qualquer outro tipo de desvio de recursos da parte de agentes públicos. Nesse bojo, ainda pode haver: tráfico de influência, nepotismo, informação privilegiada para benefício pessoal, extorsão, compra e venda de sentenças judiciais e outras. (Unodoc, 2022).

A corrupção pode ser ativa e passiva. O crime de corrupção passiva só é praticado por agentes públicos. É um ilícito penal, previsto no artigo 317 do Código Penal, inserido no capítulo dos crimes praticados por funcionários públicos contra a administração. “O artigo descreve como conduta proibida o ato de usar o cargo público para solicitar ou receber vantagem indevida. Não é necessário que o particular aceite a proposta, basta a solicitação para que o crime se configure”. O artigo 327 desse Código dispõe que funcionários públicos são aqueles que exercem cargo, emprego ou função pública ainda que temporariamente e sem remuneração. (ACS, 2022, p. 1)

Já a corrupção ativa pode ser praticada por particulares, ao oferecerem vantagens indevidas a agentes públicos em troca de benefícios. O artigo 333 do Código Penal, no capítulo que trata dos crimes praticados por particulares contra a administração em geral, considera ilícito penal “o simples ato de oferecer a vantagem indevida. Para caracterizar o crime não é necessário que a propina seja aceita, basta a oferta ou promessa”. (ACS, 2022, p. 1)

Por sua vez, decoro parlamentar é uma “figura” que apareceu inicialmente na Constituição brasileira de 1946, artigo 48, da seguinte forma: “Perderá igualmente o



mandato o deputado ou senador, cujo procedimento seja reputado, pelo voto de dois terços dos membros de sua câmara, incompatível com o decoro parlamentar”. Após discussões, a emenda constitucional referente ao decoro foi aprovada e renovada, diante da repercussão de uma entrevista do deputado Barreto Pinto, acompanhada de fotos dele de cuecas e casaca.

Entende-se que a exposição do deputado com fotos foi uma exemplificação pública da máxima evidência do que seria falta de decoro, uma “figura” relativamente nova no contexto político. O caso serviu para aprovação da citada emenda.

O dispositivo constitucional foi mantido no regime militar que cassou vários mandatos políticos com base nele. (Teixeira, 2022)

O processo por decoro parlamentar desenvolve-se inteiramente no âmbito do Legislativo com o objetivo explícito de preservar a "dignidade" do exercício do mandato parlamentar. Assim, nos períodos de regime ditatorial, quando o Poder Legislativo se encontra profundamente ameaçado em sua existência, evocar o "decoro parlamentar" para punir ou cassar seus próprios membros torna-se um procedimento destituído de qualquer positividade política. (Teixeira, 2022, p. 143, 144)

3.3 Código de Ética das Casas Legislativas

O indivíduo que esteja com seu juízo perfeito rem a noção do que é errado e certo em seu comportamento. Mas ainda assim, as sociedades em geral criam códigos de conduta, nos quais estabelece que deve é considerado certo nas ações de seus integrantes. Então, ele tem a ideia do que fazer e de como fazer. (Bernardes, 2010)

Códigos de Ética são o resultado de um acordo entre os membros de um grupo social, explicitamente tratado. Sua finalidade é tornar claros o pensamento e a definição da identidade social e o compromisso de realização de objetivos particulares, de forma compatível com os princípios éticos universais. Define os princípios e sua articulação com os direitos e de deveres, delimitando uns e outros. Al final, sai um documento formal que termina por cumprir também uma função educativa e exemplar de cidadania diante dos demais grupos sociais e de todos os cidadãos. (Santos, 2000)

Desde mais de 20 anos, a corrupção política se tornou uma das grandes queixas da sociedade brasileira, causada por comportamentos de políticos incompatíveis com a função pública que exercem, a exemplo de: impunidade e conivência, incentivo ao corporativismo histórico, uso de estruturas no interesse particular e vários outros. Para minimizar essa situação, a Câmara dos Deputados



aprovou, em outubro de 2001, por meio da Resolução nº 25, o Código de Ética e Decoro Parlamentar, instrumento que elucida os objetivos de moralização e de transparência na gestão pública, visando ao estabelecimento da confiança do cidadão em seus representantes. Estabelece os princípios éticos e as regras básicas de decoro que devem nortear a conduta dos deputados federais, explicita seus deveres fundamentais e atos incompatíveis com o decoro parlamentar.

Em 2015, com redação dada pela Resolução nº 2, de 2011, foi divulgada a nova versão desse Código, mantendo em seu artigo 1º os mesmos termos da redação anterior:

Art. 1º Este Código estabelece os princípios éticos e as regras básicas de decoro que devem orientar a conduta dos que estejam no exercício do cargo de deputado federal. Parágrafo único. Regem-se também por este Código o procedimento disciplinar e as penalidades aplicáveis no caso de descumprimento das normas relativas ao decoro parlamentar. (Câmara dos Deputados, 20015, p. 7)

No âmbito do Senado Federal, a Resolução nº 20, de 1993, atualizada na Resolução nº 25, de 2008, instituiu o Código de Conduta dos Senadores, com 28 artigos. (Senado Federal, 2008)

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 55, traz, como gravidade máxima a violação, pelo deputado ou senador, das regras designadamente de decoro parlamentar, punindo-a com a perda do mandato. Para a Constituição, dois casos de conduta não são abrangidos pelo decoro parlamentar: o abuso das prerrogativas, asseguradas a membro do Congresso Nacional, e a percepção de vantagens indevidas. (Brasil, 1988)

Depois, a Carta Magna previu que os regimentos internos de cada uma das casas legislativas, criados por meio de resoluções, declararíamos outras atividades tidas como incompatíveis com o decoro parlamentar. (Brasil, 1988)

O art. 37 da Constituição Federal assim dispõe, em seu caput, os princípios a serem observados por todos os Poderes da União e

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. § 4.º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. § 5.º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. [...] § 7.º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas. (Brasil, 1988)



O princípio da legalidade, em conformidade com a lei; impessoalidade como dirigida a todos indistintamente, sem preferência ou privilégios; moralidade, consoante os valores morais da sociedade; publicidade, como transparência, de conhecimento de todos; eficiência, significando fazer mais com menos. (Braga, 2006) A referência expressa desses princípios em sede constitucional constitui uma inovação da Constituição de 1988.

Sobre os parlamentares, eles não podem, desde a expedição do diploma, “firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes”; tampouco “aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades constantes da alínea anterior”. (Brasil, 1988)

A partir da posse, não poderão ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada”, nem “ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades referidas no inciso I, a” (art. 54, I, a e b, II, a e b). (Brasil, 1988)

Como sanção, a Carta de 1988 prescreve, em seu art. 55, a perda do mandato do deputado ou senador que infringir o disposto no artigo anterior, ou “cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar”, entendendo-se como incompatível com o tal decoro, além das condutas definidas no regimento interno das duas Casas, “o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas”. (Brasil, 1988)

A par dessas normas, existe no Brasil a cultura do predomínio dos interesses pessoais, que, muitas vezes, em detrimento dos interesses impessoais. As relações aprendidas no seio da família sempre são a referência para o desenvolvimento de quaisquer outras relações no âmbito de nossa sociedade. (Sena, 2018, p. 28-30)

Relações pessoais, baseadas na amizade, no parentesco, no afeto e no clientelismo compõem a estrutura dessa sociedade e, de maneira geral, são levadas para o âmbito público por meio da política. Essa estrutura dá início à corrupção. A corrupção sempre é potencializada por uma certa deficiência no processo de formação de consciência moral e cívica da sociedade.

Os casos de quebra de decoro parlamentar e de corrupção são submetidos a uma comissão de ética, especialmente designada para cada caso.



4 CONDUTAS ANTIÉTICAS NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO FEDERAL: BREVE ANÁLISE

São amplamente divulgados pela mídia casos de corrupção e outros escândalos, envolvendo parlamentares no âmbito do Poder Legislativo federal. Ainda que a evolução dos tempos tenha “flexibilizado” alguns aspectos da moralidade social, os princípios que norteiam tanto a sociedade como os agentes públicos não foram alterados.

Paralelamente, resultados de pesquisas do site jornalístico Congresso em Foco (2020), realizadas em bases de dados do Supremo Tribunal Federal, nos Tribunais Eleitorais e na Justiça Estadual, apontaram que, em 2019, cerca de 106 deputados federais, dos 513 que ocupam a Câmara dos Deputados, se encontravam sob investigação no âmbito do Poder Judiciário. Os casos abrangem inquéritos, ações penais e ações eleitorais que tramitam nessas instâncias. Trata-se de supostas práticas de corrupção em suas atuações públicas.

Entre aqueles resultados, por exemplo, cita-se um ex-deputado federal, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira, que se encontra sob investigação em inquéritos distintos, inclusive por “doações de campanha eleitorais, todas recebidas pelo partido ou candidatos, quando o deputado era presidente nacional do partido”, conforme rebate seu advogado de defesa. (Assessoria AN, citada por Congresso em Foco, 2020)

Em outra ação – relativa ao flagrante de uma gravação, na qual esse deputado solicita ao empresário/presidente da empresa J&F o importe de R\$ 2 milhões – ele foi absolvido pela 7ª Vara Criminal Federal de São Paulo da acusação de corrupção passiva. O Ministério Público Federal recorreu da sentença de absolvição, e o processo criminal encontra-se em andamento na Justiça Federal. (TRF 3ª Região, 2022, citado por Congresso em Foco, 2020)

O comportamento flagrado corresponde às incompatibilidades descritas no artigo 4º do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, parágrafos I e II, simultaneamente ocorridas:

Art. 4º Constituem procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar, puníveis com a perda do mandato:

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

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

[...]



VI – praticar irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes, que afetem a dignidade da representação popular.

No caso do parágrafo I, solicitar dinheiro a empresário significa “abusar” no sentido literal desse verbo, em várias das acepções do substantivo “abuso”: “1. Mau uso. 2. Uso excessivo. = EXCESSO 3. Desmando, desregramento [...]. Ainda: “4. Agir de forma a servir apenas os próprios interesses, mesmo se prejudicando outrem” (Dicionário Priberam, 2022, verbete). Fica claro que, independentemente da intenção, abuso é um entendimento exacerbado do significado de “prerrogativa”.

Embora o parágrafo deixe claro tratar-se do que reza a Constituição nesse sentido, vale lembrar que a compreensão de um termo pode ser subjetiva – “subjetividade é caracterizada como algo que varia de acordo com o julgamento de cada pessoa, consistindo num tema que cada indivíduo pode interpretar da sua maneira” (Significados, 2023, p. 1) –, caso ele não tenha uma definição concreta que não deixe dúvidas quanto ao que representa. Se “prerrogativa”, por um lado, significa claramente um “direito especial, inerente a um cargo ou profissão” (Dicionário Oxford Language, 2023), por outro “direito especial”, seu significado, deixa margens para uma compreensão exagerada, porque pode se juntar ao poder do cargo.

O abuso, fundamentado no “poder” do deputado, obtido com o resultado das urnas, fere o conceito de ética, entendida como o conjunto de modos de pensar e de princípios que norteiam ações particulares, grupais e políticas (Singer, 1994). E como a noção de ética é mais ampla, essa imagem pode se estender a todo o corpo de deputados, já que a ética ferida se refere a toda a Câmara dos Deputados.

No parágrafo II, por seus termos, obter vantagens (“receber vantagens”) é o resultado tanto da corrupção passiva como da ativa; é o mesmo resultado. No caso, ao que indica o descrito, a corrupção foi ativa. “Respondem por corrupção ativa aqueles que oferecem e prometem vantagem”. (ACS, 2022, p. 1) Observe-se que o Código fala em “perceber vantagens”, prevendo a corrupção passiva, sendo que nesse caso a corrupção foi ativa, ele recebeu porque pediu.

Já o parágrafo VI tem um sentido amplo por se referir à “dignidade da representação popular” afetada, ou seja, de imediato, atos como o desse deputado não só dizem contra ele pessoalmente, mas dizem contra os políticos de sua casa, Câmara dos Deputados, pois o todo (Câmara dos Deputados) é tomado pela parte (um deputado). “A palavra assume outro sentido que não o literal ou denotativo, por



meio de uma associação de sentidos tem como base a contiguidade entre os elementos. Ou seja, é uma analogia por sentidos próximos, relativos”. (Educação, 2023, p. 2) Esse parágrafo vai um pouco mais longe ainda, porque “dignidade da representação popular” tem um sentido geral que num segundo momento é estendido a todos os que foram eleitos pelo povo. E se eles mesmos ferem a dignidade da representação popular, qual será o sentimento do povo que os tornou seus representantes?

Mas em resposta aos episódios envolvendo esse deputado, sua defesa apenas explica que

[...] Os demais inquéritos em andamento referem-se a doações de campanha eleitorais, todas recebidas pelo partido ou candidatos, quando o deputado era presidente nacional do partido. Em nenhum desses inquéritos foi apresentada qualquer prova que aponte para qualquer irregularidade cometida por ele. Ao final, a correção dos atos do deputado restará provada. (Alberto Zacharias Toron, citado por Congresso em Foco, 2022)

O deputado, atualmente, encontra-se no exercício normal de suas funções parlamentares; não perdeu o mandato como reza o *caput* desse artigo 4º.

Em outro caso citado no site jornalístico Congresso em Foco (2020), um deputado federal do Partido Liberal, juntamente com familiares, foi apontado, no relatório conclusivo da Polícia Federal em 2021, como autor, de diversos crimes de corrupção. Inclusive, ele chegou a ser flagrado com maços de dinheiro que, segundo a polícia, seriam fruto de um esquema de desvio de verbas. Esse esquema envolvia fraude em obras de pavimentação no Maranhão e peculato, com desvio de emendas dirigidas à área da saúde nesse estado. (Congresso em Foco, 2020)

Esse caso também vai de encontro ao artigo 4º do Código de Ética e Decoro Parlamentar, segundo o qual

Art. 4º Constituem procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar, puníveis com a perda do mandato:

[...]

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

[...]

VI - praticar irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes, que afetem a dignidade da representação popular.

Além da quebra de ética e de decoro, pode-se dizer que houve corrupção, uma vez que essa prática inclui várias outras criminosas. (Unodoc, 2022) Fraudes propiciam apropriação indébita, sem contar outras ações que porventura tenham sido realizadas, como coação e similares, significando que um crime tem outro como consequência, resultando tudo em benefício pessoal.



Sobre o parágrafo VI, como já dito no caso anterior, ações de fraude maculam igualmente a dignidade da representação popular, como qualquer outra irregularidade.

Mas um aspecto que chama a atenção nesse artigo é sua relação com o *caput*, ou seja, a prática de “irregularidades graves” é incompatível com o decoro parlamentar e é punível com a perda de mandato.

A defesa do deputado, em nota pública, afirmou o seguinte:

A assessoria do Deputado [...] esclarece que o envio do inquérito da Polícia Federal ao Supremo faz parte do rito processual e nada tem de anormal. Até o momento, o Deputado não teve a oportunidade de apresentar sua defesa e, a partir de agora, sabendo do que está sendo acusado, poderá provar sua inocência e mais uma vez esclarecerá que esse pré-julgamento feito a partir de vazamentos criminosos à imprensa, só se deu por conta da fragilidade dessa investigação e características políticas que são nitidamente perceptíveis. A verdade vai prevalecer. (ASSESSORIA JM, citada por Congresso em Foco, 2020)

O processo investigativo se encontra sob sigilo já no Supremo Tribunal Federal e, atualmente, o deputado se encontra licenciado. (Polícia Federal, citada por Congresso em Foco, 2020)

Em um terceiro caso, um deputado federal filiado ao Partido Solidariedade foi apontado, em 2010, como autor de crime de corrupção passiva, peculato e lavagem de dinheiro. Segundo as investigações, esse deputado, junto com parceiros, recebeu propina para intermediar empréstimos no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a prefeitura da Praia Grande (SP) e para as Lojas Marisa.

Ele foi denunciado pelo Ministério Público Eleitoral, após denúncia recebida pelo Juízo Eleitoral e instrução processual. Foi condenado à pena de 10 anos e dois meses de reclusão em regime fechado, sendo a condenação confirmada pelas instâncias superiores, inclusive pelo STF, 1ª Turma, nos autos do processo em 2022. (Congresso em Foco, 2020)

Esse caso abarca diversos crimes: corrupção, peculato e lavagem de dinheiro os quais, como os anteriormente descritos, vão de encontro ao artigo 4º do Código de Ética e Decoro Parlamentar, especificamente:

Art. 4º Constituem procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar, puníveis com a perda do mandato:
I- abusar das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 55, § 1º);
II - perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, no exercício da atividade parlamentar, vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, § 1º);



[...]

VI - praticar irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes, que afetem a dignidade da representação popular.

Etimologicamente, peculato significa “furto de dinheiro público”. Consiste na subtração ou desvio de dinheiro público ou de coisa móvel para o próprio proveito, por abuso de confiança. (Significados, 2022).

Pela Lei nº 9.613 de 1998, o crime de “lavagem” ou ocultação de bens ou lavagem de dinheiro é o ato de ocultar ou de dissimular a origem ilegal de valores ou de bens oriundos de crimes. E o que se observa é que a justificativa de “doações de campanha” pode estar funcionando como uma lavagem de dinheiro, até porque já se fala em doações contabilizadas ou não.

Teoricamente, essa dissimulação das vantagens indevidamente percebidas pode corresponder a um tipo de argumentação dos atos práticos dos fenômenos morais, aos quais se referem Cortina e Martinez (2005). Esse tipo de argumento /estratégia é uma referência a um algo determinado, isto é, quando o ato é previsto pela norma (como as doações de campanha) e a estratégia de justificativa tem possibilidade de ser validada porque corresponde a uma norma que está prevista.

Em sua defesa, os advogados do deputado assim se manifestaram em nota pública:

A defesa do deputado [...] apresentará, no momento oportuno, os elementos necessários a demonstrar sua inocência quanto aos fatos apurados. Causa perplexidade que a imprensa e setores do Judiciário utilizem informações de uma delação sabidamente fraudulenta, que agoniza no STF. O deputado ainda repudia a atuação da Lava-Jato com viés político-partidário, extrapolando os limites constitucionais, buscando unicamente dar protagonismo para seus atores. (Assessoria PF, citada por Congresso em Foco, 2022)

Esse deputado ainda se encontra exercendo o mandato, com foro privilegiado. Porém, em 2023, não vai usufruir do regramento.

Num quarto exemplo, outro deputado federal, filiado ao Partido da Liberdade, em 2022, foi denunciado pelo Ministério Público Federal, ao STF, pelas práticas de corrupção ativa e passiva e de peculato, na modalidade de desvio de recurso público, tendo recebido vantagens para atuar em benefício dos interesses da empresa Odebrecht. Ele teria solicitado e aceito propinas e, posteriormente para ocultá-las, teria “lavado” o dinheiro em conjunto com comparsas. A propina em comento teria sido recebida como doações eleitorais, tanto oficiais quanto não contabilizadas, nas campanhas de 2010 e 2014.



Mais um caso de corrupção e outros crimes, contrariando o artigo 4º do Código de Ética e Decoro Parlamentar, no que tange ao abuso de prerrogativas e à percepção de vantagens (acima analisados). Há também peculato e lavagem de dinheiro, essa “camuflada” pretensamente sob o título de “doação de campanha”, aliás como também justificado pelo advogado no primeiro caso citado acima.

Noutra perspectiva, analisa-se a Representação 02/2019, realizada pelo Partido Progressista e dirigida ao então Presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia, em desfavor de um quinto caso, em razão de quebra de decoro parlamentar. De acordo com a representação em comento, esse deputado teria quebrado o decoro porque, em 17 de março de 2019, teria se dirigido a uma unidade de saúde e, acompanhado de assessores, invadido e passado a filmar o local onde dormia o médico plantonista, iniciando um tumulto de conotação sensacionalista e atrapalhando o funcionamento da unidade de saúde. O referido documento ainda mencionava nota de repúdio do Sindicato dos Médicos do Norte do estado do qual ele é representante.

Afirmou o Partido em sua representação, ainda, que tal deputado mantinha postura desrespeitosa para com os demais membros da Câmara dos Deputados, divulgando notícias falsas. Esse caso, notadamente de falta de decoro parlamentar, contraria o artigo 5º do Código de Ética e Decoro Parlamentar:

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

[...]

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

III - praticar ofensas físicas ou morais nas dependências da Câmara ou desacatar, por atos ou palavras, outro parlamentar [...];

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

[...]

X – deixar de observar intencionalmente os deveres fundamentais do Deputado, previstos no art. 3º deste Código.

Além da falta de ética e da quebra de decoro – falta de recato no comportamento, falta de decência -, da mesma forma que nos outros casos citados, o que subjaz aos arroubos e iniciativas antiéticas, desrespeitosas e criminosas até é o sentimento exacerbado de poder.

Esse deputado, por essas ações, infringiu os parágrafos II e III, relativamente aos colegas de Casa; o parágrafo IV, ao querer constranger o servidor da saúde, e o



parágrafo X, que engloba todas essas ações claramente intencionais. O artigo 3º, a que alude o parágrafo X, por sua vez, estabelece o seguinte:

Art. 3º São deveres fundamentais do Deputado:

[...]

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

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

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

[...]

Isso significa que o referido deputado desrespeitou a Constituição e a legislação; não zelou pelo prestígio e pela valorização da Casa e faltou com a dignidade no exercício de seu mandato.

Tais atos, tanto quanto os crimes anteriormente citados, podem decorrer do abuso ou “excesso de poder”, como são interpretadas subjetivamente as prerrogativas de que o cargo de deputado federal é dotado. Como referiu Comparato (2006), trata-se de uma “inclinação” da pessoa humana, ditada pela parte primitiva do cérebro, e Bobbio (citado por Silva, 2018) complementou explicando que esse poder político pode ser expresso de diversas maneiras, mas que sua categoria diz respeito à possibilidade de o indivíduo exercer sempre seu poder sobre outro.

A representação desse deputado não chegou a ser finalizada porque, posteriormente, seu mandato foi cassado por uma decisão do Tribunal Superior Eleitoral.

Na segunda casa legislativa, o Senado Federal, há casos recentes envolvendo corrupção. Um senador, filiado ao partido Movimento Democrático Brasileiro, figura como participante de várias ações de corrupção. Em 2012, investigações apontaram que ele havia pedido e recebido R\$ 1 milhão de propina da Odebrecht. Em outra ação, ele teria recebido propina para atuar na aprovação de uma resolução no Senado Federal, resolução essa que restringiria incentivos fiscais, concedidos pelos estados, a produtos importados, objetivando beneficiar uma empresa.

Tal como a maioria dos processos descritos, trata-se de casos de corrupção, os quais, até o alcance das vantagens pessoais, como já dito, envolvem em seu bojo vários procedimentos incompatíveis e até criminosos, como: informação privilegiada, extorsão (Unodoc, 2022) e até outros não listados pela Unodoc, mas que surgem



como dificultadores do alcance do objetivo pelo político e que necessitam ser solucionados.

Esses atos contrariam o artigo 5º do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, segundo o qual:

Art. 5º Consideram-se incompatíveis com a ética e o decoro parlamentar:
 I - o abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 55, § 1º);
 II - a percepção de vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, § 1º) tais como doações, ressalvados brindes sem valor econômico;(Redação dada pela Resolução n.º 42, de 2006;
 III - a prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes.

Veja-se que tanto quanto o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, o Código do Senado considera incompatível, no parágrafo II, a “percepção de vantagens indevidas”, o que representa a corrupção passiva. Em nenhum outro artigo se refere a ações que denotem corrupção ativa. Ou seja, tal como no primeiro caso citado acima, esse senador recebeu (corrupção passiva) porque pediu (corrupção ativa) vantagens indevidas. Também como no caso dos deputados, falha o Código do Senado, ao não prever ações de corrupção ativa como incompatíveis com o decoro parlamentar, ou os parlamentares ultrapassaram qualquer previsão nesse sentido?

A defesa desse senador, em nota pública, assinalou o seguinte:

O [...] é investigado desde 2009 pela Procuradoria-Geral da República. Sob o aspecto investigativo, a sua vida foi devassada e jamais foi encontrado qualquer indício de ilicitude sobre os seus atos. Nunca tratou, tampouco autorizou ou consentiu que terceiros falassem em seu nome. Por fim, importante salientar que aproximadamente dois terços das investigações contra o Senador já foram arquivadas por falta de provas. Assim como os demais inquiridos, a Defesa está confiante que a investigação da Odebrecht também será arquivada, até porque nenhuma prova foi produzida em desfavor do Senador, restando, somente, a palavra isolada dos delatores. (Assessoria RC, citada por Congresso em Foco, 2020)

O caso desse senador, na Justiça, recebeu a seguinte decisão monocrática:

[...] a investigação não logrou êxito em comprovar concretamente a solicitação ou recebimento de vantagem indevida pelo Senador [...] no montante de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) em espécie como contraprestação ao seu empenho político na aprovação do PRS 72/2010. (citado por Congresso em Foco, 2020)

O senador continua exercendo suas funções políticas enquanto as demais ações se desenrolam.



5 CONCLUSÃO

Apesar do pequeno número de casos de parlamentares analisados, a amostra foi qualitativamente suficiente para demonstrar os tipos repetidos de ocorrências antiéticas, de ações contra a moralidade das casas e de quebra de decoro.

Do ponto de vista do objeto do trabalho, a ética, a pesquisa deixou claro que o Código de Ética e de Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal não parecem servir de referência aos parlamentares, o que indica ser a ética apenas um tema abordado nos documentos por uma questão de praxe ou de satisfação à sociedade. Teoricamente, não parece ocorrer o que se prevê na ética do discurso, ética essa que se concretiza no agir e que deveria servir de norteador das ações dos parlamentares. No caso, essa ética do discurso ou discurso sobre ética é representada pelos dois Códigos das casas legislativas.

Reforça esse entendimento, inclusive, o fato de um dos deputados dos casos descritos ter sido um dos 25 parlamentares que assinaram a instituição desse Código e, no entanto, figurar em denúncias de flagrante de corrupção.

Além disso, três pontos mais chamam a atenção: o fato de determinado crime, como a corrupção, quase nunca se limitar a um, porque até se alcançar seu objetivo, todo e qualquer empecilho que surja precisa ser resolvido e vai se praticando tudo o que for necessário para “solucionar”; a “lavagem de dinheiro”, mesmo que não seja claramente explicitada, termina quase que ocorrendo como consequência de um crime anterior, pela necessidade de se camuflarem as vantagens percebidas; a “lavagem de dinheiro” vem sendo camuflada como “doação de campanha”, contabilizada ou não.

São questões assim que levam a uma reflexão: se a ética e as regras morais não têm o condão de inibir ações de corrupção, de desvio de verba, de peculatos e outras, o que poderá levar esses parlamentares à consciência de seu papel público e de merecedor da representação para as quais foram escolhidos?

É certo que foi lembrada tanto a cultura clientelista do país como os hábitos familiares nesse sentido. Mas se isso justifica corrupção e fraudes, significa que a coisa pública é somente uma extensão do espaço familiar e que as prerrogativas são apenas um exercício exacerbado de poder ou, mais especificamente, de desmandos.



Dos 513 parlamentares que integravam as casas legislativas em 2019, mais de 20% (106) se encontravam sob investigação, e isso não é um número baixo que se possa entender como exceção. Até porque, também, só nos exemplos da amostra, mais de um parlamentar respondia por vários crimes, concomitantes ou sucessivos. Ou seja, pode-se dizer que há parlamentares cujas ações contra a ética são contumazes.

Pode-se dizer que o objetivo do trabalho – verificar de que forma e em que medida o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e o Código de Ética Parlamentar do Senado Federal vêm sendo observados – foi cumprido e que o tema merece continuar sendo objeto de pesquisa, talvez com novas abordagens empíricas, para mostrar, por exemplo, que principais áreas da sociedade e da política estão mais distantes de princípios éticos universais.

Como contribuição do trabalho, fica a sugestão de se incluir nos Códigos de Ética das duas casas legislativas a previsão de corrupção ativa. Ambos apenas se referem à incompatibilidade do procedimento de perceber vantagens em proveito próprio (corrupção passiva), sem falar em solicitar vantagens. O CP, art. 317, prevê essa incompatibilidade tanto para solicitar como para perceber vantagens indevidas para si ou para outrem.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ACS. **Corrupção passiva e corrupção ativa**. 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/corruptao-passiva-e-corrupcao-ativa>. Acesso em: 29 dez 2022.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômacos**. 3 ed. Tradução Mário da Gama Kury. Brasília: UnB, 2001.

BERNARDES, Marcelo Di Rezende. Os princípios éticos e sua aplicação no Direito. **Rev Elet do MP de Goiás**, n. 2, p. 29-42, 2012. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es> Acesso em: 28 dez 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados**. Resolução nº 25/2001. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados**. Resolução nº 2/2011. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2015.



BRASIL. Senado Federal. **Código de Conduta dos Senadores**. Código de Ética e Decoro Parlamentar. Resolução nº 20/1993, atualizada pela Resolução nº 25/2008. Senado Federal, 2008. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br>. Acesso em: 10 jan 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.613 de 1998**. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 10 jan 2023.

CACHICHI, Rogério Cangussu Dantas. As relações entre ética e política na concepção da justiça em Aristóteles. **Revista CEJ**, ano XV, n. 55, p. 76-85, 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28719.pdf> Acesso em: 27 dez 2022.

CLOTET, J. Una introducción al tema de la ética. **Psico**, v. 12, n. 1, p. 84-92, 1986.

CODOGNOTO, Luciana. **Filosofia na Antiguidade Clássica Sócrates, Platão e Aristóteles**. Disponível em: <http://docplayer.com.br/11182554-Filosofia-na-antiguidade-classica>. Acesso em: 20 set 2016, p. 9.

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

CONGRESSO EM FOCO. **Mais de cem deputados estão sob investigação da justiça**. 2020. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/mais-de-cem-deputados-estao-sob-investigacao-da-justica-veja-a-lista/>. Acesso em: 29 set 2022.

CORTINA, Adela; MARTÍNEZ, Emilio. **Ética**. Tradução Silvana Cobucci Leite. Resumo Prof. Dr. Roque Junges. São Paulo: Loyola, 2005.

DICIONÁRIO PRIBERAM DA LÍNGUA PORTUGUESA. **Abuso**. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/abuso>. Acesso em:

DICIONÁRIO OXFORD LANGUAGE. **Prerrogativa**. Disponível em: <https://languages.oup.com/google-dictionary-pt/> Acesso em: 10 jan 2023.

EDUCAÇÃO. **Figuras de linguagem - Metonímia toma a parte pelo todo**. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/portugues/figuras-de-linguagem-metonimia-toma-a-parte-pelo-todo.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 15 jan 2023.

FONSECA, Dirce Mendes da. O campo da ética, seu lugar na política. **Revista de informação legislativa**, v. 43, n. 169, p. 255-262, 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/92302>. Acesso em: 29 set 2022.

MACIEL, Marco. **Política e ética**. 1993. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496270/000147296.pdf?1> Acesso em: 22 dez 2022.

MEDEIROS, Alessandro M. Ética e política. 2019. Disponível em: <https://www.sabedoria politica.com.br/etica-e-politica>. Acesso em: 30 dez 2022.

NOGUEIRA, Rubem. **Considerações acerca de um Código de Ética e Decoro Parlamentar**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176138>. Acesso em: 27 set 2022.



PEDRO, Ana P. Ética, moral, axiologia e valores: confusões e ambiguidades em torno de um conceito comum. **Kriterion**, v. 55, n. 130, p. 483-498. Disponível em: www.scielo.br Acesso em: 29 dez 2022.

SANTOS, Reinaldo dos. **Ética nas organizações públicas e privadas**. Porto Alegre: Pampas, 2000.

SENA, Guilherme Monteiro Andrade de. **Corrupção no Brasil: fatores históricos e socioculturais e ações educativas para prevenção**. Rio de Janeiro: ESG, 2018.

SIGNIFICADOS. **Peculato: o que é, significado e tipos**. Disponível em: <https://www.significados.com.br> Acesso em: 28 dez 2022.

SIGNIFICADOS. **Subjetividade**. Disponível em: <https://www.significados.com.br/subjetividade> Acesso em: 28 dez 2022.

SILVA, Antonio Ozaí da. O que é poder político? **Revista Espaço Acadêmico**, n.202, 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br> Acesso em: 30 dez 2022.

SINGER, Peter. **Ethics**. Oxford: OUP, 1994.

SINGER, Peter. **Ética prática**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

TEIXEIRA, Carla Costa. **Decoro e imunidade parlamentar: as relações entre os domínios político e jurídico**. Disponível em: www.dialnet.com.br Acesso em: 3 jan 2023.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. **Max Weber e a ética nas organizações: cinco hipóteses sobre a cultura e a moral a partir de conceitos de Max Weber**. 1997. Disponível em: www.bibliotecadigital.fgv.br Acesso em: 31 jan 2023.

UNODOC. Union Nations Offices on Drgus and Crime e Corrupção. **Corrupção**. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/index.html>. Acesso em: 29 dez 2022.

VALLS, Álvaro L. M. **O que é ética**. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. **Ética**. Trad. de João Dell'Ana. 24ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

WIKIPEDIA. **Ética a Nicômaco**. Disponível em: www.wikipedia.org.br. Acesso m: 16 jan 2023.

ZANELLA, Diego Carlos. A ética comunicativo-discursiva de Jürgen Habermas. **Thaumezein**, ano V, n.10, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufn.edu.br/index.php/thaumazein/article/view/107/pdf>. Acesso em: 31 jan 2023.

