

Considerações Acerca de um Código de Ética e Decoro Parlamentar

RUBEM NOGUEIRA

Advogado. Atividades exercidas: Professor Titular de Introdução ao Estudo do Direito (1956-1991). Deputado Federal (1961-1971). Consultor Jurídico do Ministério da Justiça (1979-1981). Procurador-Geral da Justiça do Estado da Bahia (1951-1954). Deputado Estadual (1947-1951, 1953-1959)

SUMÁRIO

1. *Moral coercível, criação totalitária.*
2. *Ambito da prescrição categórica.*
3. *Onde entra uma injuridicidade.*
4. *O Código possível.*

Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Resolução n.º 106-A/1992, de sua ilustre Mesa, que institui o *Código de Ética e Decoro Parlamentar*, com parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Pelo teor do art. 1.º a proposição destina-se a disciplinar a conduta dos membros da Câmara durante o exercício do mandato.

Antes do mais, fique logo dito que reputamos fora de questão a necessidade de preservar-se a moralidade da vida política total, como um valor básico da ordem social e do ordenamento jurídico. O parlamentar deve perseguir o bem público, e não há bem público contra a moral, pois esta, nas palavras de Jean Dabin, é a lei do homem, e o público se compõe de homens.

Num dos mais severos pronunciamentos que fez como candidato, pela segunda vez, à Presidência da República, no qual combateu duramente a corrupção administrativa da época, disse Rui Barbosa: *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.*

Integrado que nos sentimos, de há muito, nessa linha*, compreendemos e aplaudimos o intuito inspirador do Projeto de Resolução em exame. A crítica, pois, que se segue não se nutre senão do propósito de colaborar em favor da regularidade dos atos legislativos, o que afinal pode a todos indistintamente incumbir e não só aos parlamentares em atividade. Deputados de uma ou várias legislaturas anteriores, entre os quais estamos, também se interessam pelo prestígio de ambas as Casas do Congresso Nacional.

O título do projeto do Código revela, por si mesmo, que neste o vocábulo *Ética* entra como sinônimo de *Moral*, do contrário não cogitaria, simultaneamente, da *decoro*, sabidamente parte integrante da *Ética*, com o Direito, a Moral e a Religião.

1. *Moral coercível, criação totalitária*

Entre os jusfilósofos tornou-se habitual o uso do termo *Ética* com a significação de *Moral*. Quando certos deles afirmam ser o Direito um mínimo de *Ética*, este vocábulo tem evidentemente o sentido de *Moral*. Os egologistas Aftalion, Olano e Vilanova em *Introducción al Derecho* (Ed. El Ateneo, B. Aires, 1956, Tomo 1, § 2.º), a tal propósito assim se expressam: "No emprego destas palavras nos atemos ao uso comum ou, pelo menos, frequente, que attribui à palavra *Moral* um sentido mais restrito que *Ética*, embora segundo suas raízes etimológicas os dois termos devessem ser equivalentes".

Assim, na terminologia dos citados autores o género *Ética* (filosofia prática, ou disciplina normativa do agir em geral) compreende a *Moral*

* Cf., do Autor: *O advogado Rui Barbosa — Momentos Culminantes de sua vida profissional* (Rio, 1949, 1967 e 1979, esg.); *História de Rui Barbosa* (Bahia, 1964, 1967, esg.); *Rui Barbosa e a técnica da advocacia* (Rio, 1956, esg., incluído em *Rui Barbosa — Escritos e Discursos Seletos*. Editora Aguilar, Rio, 1960).

(Ética subjetiva) e o Direito (Ética intersubjetiva), sem prejuízo de outros extratos de categoria da conduta, entre os quais incluem o Decoro e a Religião. O *decoro*, como sabido, faz parte das normas sócias de conduta por muitos denominadas *normas de trato social* que juntamente com as normas jurídicas, morais e religiosas formam o âmbito genérico da *Ética*.

Sendo assim, porém, o que estranhamente o Projeto n.º 106-A/1992 pretende organizar é um Código de Moral (ou Ética em sentido estrito) e de Decoro Parlamentar, visto que de puras normas jurídicas ou de conduta religiosa claro está que não cuida.

O Constituinte de 1988 conhecia muito bem essas noções, de que deu prova ao se fixar exclusivamente na preservação do *decoro* — quando estabelece a perda do mandato do Deputado ou Senador “cujo procedimento for declarado incompatível com o *decoro parlamentar*” (CF, art. 55, II).

E que se quis exprimir com essa locução? A Constituição teve o cuidado de não submeter a inteligência da figura do *decoro parlamentar* ao conhecimento vulgar. Sem correr o risco de defini-la, o que não é próprio das leis e já os antigos juristas consideravam coisa perigosa, deu contudo duas hipóteses de conduta parlamentar indecorosa, no art. 55, *verbis*:

“Art. 55 — (*Omissis*)

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

Outros casos de conduta contrária ao *decoro parlamentar* a Constituição — lê-se no dispositivo transcrito — autoriza o regimento interno a definir.

Mas o Regimento Interno da Câmara dos Deputados em vez de observar o ditame da Lei Fundamental e enunciar, com a mesma objetividade do texto constitucional, outras condutas que a honra parlamentar repele, *prescreve no art. 3.º*:

“A Mesa apresentará projeto de resolução sobre o Código de Ética e Decoro Parlamentar.”

O que, parece evidente, não é a mesma coisa. A Constituição julga de gravidade máxima a violação pelo Deputado ou Senador das regras

designadamente de *decoro parlamentar* e pune-as com a perda do mandato. Para a Lei Fundamental há dois casos de conduta com que se não compece o decoro parlamentar (sempre o *decoro*, e não outra norma de comportamento): o *abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas*. Fora daí só o Regimento Interno de cada Casa do Congresso Nacional declarará o que seja atividade “incompatível com o decoro parlamentar”. Tudo muito transparente.

A honrada Mesa, no entanto, resolveu não definir outros casos concretos de infração do decoro parlamentar além dos dois declarados na Constituição.

Admita-se que em lugar de inserir no texto do Regimento Interno — como seria talvez mais prático ou aconselhável pela técnica legislativa — determinados exemplos de conduta parlamentar indecorosa, segundo explicitamente quer a Constituição, lhe seja permitido fazê-lo num *Código* à parte. Ainda assim a ilustre Mesa ultrapassa a raia da autorização constitucional, quando projeta um código, não de *decoro parlamentar*, mas também de *ética*.

Imprimindo extensão tal ao art. 55, II, e § 1.º, da Constituição Federal, o Projeto de Resolução parece não interpretar esse texto, mas desenvolvê-lo, *integrá-lo* como se houvesse lacuna a preencher. O art. 55, II, § 1.º, ao contrário, revela ter dito tudo quanto queria dizer. Nele encontramos aquilo que Karl Larenz aponta como elemento a que o intérprete deve obediência compulsória — a saber: *a vontade objetiva do legislador constituinte* (KARL LARENZ, *Metodologia da Ciência do Direito*, trad. da Ed. Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1978, p. 198).

Dando, *data venia*, um passo em equivocada direção, o Projeto institui suas próprias sanções, que vão da *advertência* até a *perda temporária e definitiva do exercício do mandato* (art. 7.º), e no art. 11, inc. II, pune com a perda do mandato “a prática de qualquer dos atos contrários à ética e ao decoro parlamentar”, com remissão ao art. 55 da CF.

Falar em “ética e decoro” soa mal, pois o segundo termo já se compreende no primeiro.

Demais, a Constituição, no art. 55, só cogita de *decoro* (decoro parlamentar) que pertence à *Ética*, em sentido amplo, compreensivo das três esferas normativas lá referidas. Sendo a Constituição a fonte única da competência legiferante do autor do regimento interno para indicar “outros casos de decoro parlamentar” — a inferência a extrair daí é que o legislador regimental deveria cingir-se ao *decoro parlamentar*, sem nenhuma incursão no campo da Moral propriamente dita ou *Ética stricto sensu*.

Há mais. Ao exceder a autorização constitucional, o Projeto incide em atroz incongruência, já que a violação de deveres puramente *morais* não acarreta a aplicação de sanção exigível. Deveres dessa natureza situam-se ou desenvolvem-se na esfera da consciência individual e são de sua própria índole incoercíveis. Moral coativa é artefato de ditaduras totalitárias. Sanção exigível ou *organizada* pertence à ordem *jurídica*. O Direito, diz Kelsen, é uma ordem coativa no sentido de que estatui atos de coação, designadamente a privação coercitiva da vida, da liberdade, de bens econômicos e outros, como consequência dos pressupostos por ele estabelecidos. Isso o distingue essencialmente da Moral. Esta não estatui quaisquer sanções desse tipo, visto que as suas sanções apenas consistem na aprovação da conduta conforme às normas e na desaprovação da conduta contrária às normas, nela não entrando sequer em linha de conta, portanto, o emprego da força física (cf. HANS KELSEN, *Teoria Pura do Direito* — 2.^a ed., Coimbra, trad. de J. B. Machado, 1962, págs. 65, 68, 120).

Um ato deixa de ser moral se praticado só por não poder o agente resistir à coação de outros, ou sob a ameaça de um mal. A espontaneidade de sua prática é que lhe dá vida. Na lição de Miguel Reale, o que importa é que haja sempre recepção e assentimento. Ninguém pode praticar um ato moral pela força ou pela coação. A Moral é incompatível com qualquer idéia ou plano de natureza coercitiva, quer de ordem física, quer de ordem psíquica (*Filosofia do Direito* — 14.^a ed., atualizada, 1991, Ed. Saraiva, n.º 152).

A *incoercibilidade*, pois, é nota característica da regra moral impositiva de um dever. O sujeito obedece livremente, isto é, por convicção íntima, ao que a Moral prescreve, decide no seu foro individual aderir ou não a ela. Luis Recasens Siches, no *Tratado General de Filosofia del Derecho* (Editorial Porrúa, México, 1970), chama a atenção para a distinção fundamental do jurídico e do moral. Aquele se impõe incondicionalmente, esteja o sujeito de acordo ou contra, nisto consistindo o que o jusfilósofo denomina *impositividade inexorável ou inexorabilidade* do preceito jurídico, enquanto a Moral tem um imperativo que deve ser cumprido de modo espontâneo, *livremente* pelo sujeito, isento de qualquer coação irresistível, como ato plenariamente *seu*.

Não faz sentido assim um Código de Ética ou Moral estabelecer penalidades pela violação de suas normas.

Para dizer o menos, lembremo-nos da advertência de Jean Dabin, Professor da Universidade de Louvain, contida na sua *Teoria Geral do Direito*: “Quando a virtude pretende impor-se pela força, embora seja a

força da lei, corre o perigo de suscitar um estado de espírito hostil à lei e à virtude, o que significa duplicar o prejuízo para a moralidade e para a legalidade: neste caso a lei *moralizadora* se converte sob todos os aspectos em *desmoralizante*".

Um modelo em substância diverso do aqui apreciado é o Código de *Ética Profissional* dos advogados. Coerente com a natureza incoercível de suas prescrições, ele mesmo não comina penalidades. Estas são fixadas fora do seu corpo, pela Lei n.º 4.215, de 27-4-63 (Estatuto da Ordem dos Advogados), que nos vinte e dois incisos do art. 87 define os *deveres do advogado e do provisionado* —, um dos quais consiste em *observar os preceitos do Código de Ética Profissional* (inciso IV), e no art. 103 ao enumerar as infrações disciplinares, diz: "Constitui infração disciplinar: I — transgredir preceito do Código de "Ética Profissional".

Assim, a observância dos preceitos do Código de *Ética Profissional* foi transformada em *dever jurídico* dos militantes do foro judicial, cuja transgressão é passível de medidas disciplinares.

A conversão de certos deveres morais em deveres jurídicos revela uma crescente moralização do Direito positivo. Como sustentam os jusfilósofos, a norma do Direito pode converter em conteúdo de *dever jurídico* o cumprimento de um dever moral, e neste caso a sanção correspondente resultará da violação do *dever jurídico* em que o dever moral se transformou. O dever, que impende ao advogado, de observar os preceitos morais do "Código de Ética Profissional", resulta exclusivamente da imposição inexorável contida no art. 103, I, da Lei n.º 4.215/63 (Estatuto da Ordem dos Advogados).

Em suma: segundo a Constituição, a conduta que pode levar o Deputado à perda do mandato não é a que contraria a *moral* (ou *Ética*, estritamente falando, e sim a declarada *incompatível com o decoro parlamentar* (art. 55, II).

2. Âmbito da prescrição categórica

Mas não é somente aí que está o único nem o mais grave defeito do Projeto em exame.

A Câmara elabora e aprova o seu Regimento Interno, que a seguir entra em vigor, e nele estabelece direitos, deveres e proibições aos Deputados (CF, art. 51, III). Não se compreende todavia nos limites da força normativa de um Regimento Interno, nem tampouco nos de uma *Resolução* elaborada por determinação sua, *proibir mais do que a Constituição proíbe*.

Ora, pelo art. 55 da Constituição os casos de perda de mandato do Deputado ou Senador são peremptórios. A enumeração é taxativa. Ao legislador infraconstitucional não é dado restringi-la nem elasticê-la. No entanto o art. 3.º, § 2.º do Projeto de Resolução n.º 106-A estende *ao seu cônjuge ou companheira e pessoas jurídicas direta ou indiretamente por eles controladas* as vedações — endereçadas exclusivamente ao Deputado, desde a expedição do diploma, pelo art. 54, I, *a*, da Constituição Federal.

Mais ainda. No inciso I, alínea *a*, do art. 54, a Constituição só menciona “*pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público*”.

O Projeto contudo (art. 3.º, § 1.º) inclui nas proibições as “*peças jurídicas de direito privado controladas pelo Poder Público*” — espécie distinta das nomeadas em *numerus clausus* pela Constituição.

É sabido, no campo do Direito, que as disposições *proibitivas* são de sua própria índole *restritivas*, abrangem unicamente os casos ou pessoas que designam e não devem ser interpretadas *ampliamente*, como faz o Projeto n.º 106-A.

Se, por outro lado, o texto constitucional quisesse estender a pessoas sem mandato, como o *cônjuge ou a companheira* do Deputado, a proibição ali individualizada, naturalmente nenhum obstáculo técnico haveria para o fazer. Ao contrário, silenciou, deixando entrever a inexistência de omissão.

O art. 54 é categórico: *os Deputados e Senadores não poderão* — eis suas palavras iniciais.

Por maior que seja a autoridade jurídica do Regimento Interno, não lhe compete modificar a vontade concreta da Constituição. Nem ele nem a Resolução que por sua ordem está sendo elaborada. Ninguém dá poder que não possui.

Se o Constituinte não alude às pessoas jurídicas em geral, nem muito menos se refere ao cônjuge ou à companheira do Deputado, é porque entendeu descabido inserir umas e outras no texto proibitivo.

Na linguagem terminante do *caput* do art. 54 há o que modernamente a doutrina e alguns arestos do Supremo Tribunal Federal denominam o *silêncio eloquente* da vontade da Constituição, que unicamente ao próprio Constituinte derivado, ou Poder de Reforma Constitucional, é permitido sobrepor-se mediante Emenda.

A *lacuna* e o *silêncio* da lei não são simplesmente a mesma coisa, segundo a doutrina alemã sufragada entre outros por Karl Larenz e que o Supremo Tribunal, em sessão plenária, acolheu pelo voto condutor do Ministro Moreira Alves na Representação n.º 1.405-AC (RTJ, 127/394). Do *silêncio eloqüente* dá Larenz o seguinte exemplo: quando o Código Civil (BGB) enumera no § 6.º determinados fundamentos pelos quais uma pessoa pode ser interditada, isso também significa que ninguém pode ser interditado por outros fundamentos não mencionados na lei.

Nesse caso, acrescenta o Ministro Moreira Alves, corroborando Karl Larenz, a aparente omissão do legislador tem especial significado, traduzindo, em geral a vontade de não facultar a instituição de determinadas práticas. Em suma: a aparente omissão do Constituinte, antes de caracterizar uma lacuna, configura, em verdade, um *silêncio eloqüente* (cf. também sobre o tema supra: Gilmar Ferreira Mendes — *Controle de Constitucionalidade*. — Aspectos jurídicos e políticos — Editora Saraiva, 1990, p. 317).

De mais a mais o Constituinte de 1988 sabia da inexistência de autorização do marido para a mulher exercer profissão. Pode ela livremente ser, por exemplo, controladora de uma sociedade mercantil, entrando numa situação pessoal tanto mais autônoma, em relação ao marido, quanto se sabe que o regime legal de bens no casamento pode ser o da separação absoluta ou os bens próprios da mulher estarem clausulados de incomunicabilidade.

A pretensão do Projeto, por conseguinte, além de exorbitante do art. 54, *caput*, da Constituição Federal, não se coaduna com o novo regime jurídico da mulher casada.

Também o art 3.º, § 3.º, do Projeto não tem como subsistir, por atentar contra o ordenamento brasileiro, um de cujos princípios fundamentais se resume nesta fórmula: "Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (Constituição Federal, art. 5.º, II).

Assim, na lei reside a fonte imediata e direta de direitos das pessoas, mas a lei propriamente dita, oriunda do Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República.

A Resolução, ato legislativo menor, destinado a disciplinar limitado número de matérias compreendidas na competência privativa de cada uma das Casas do Congresso Nacional, não exprime a lei de que fala o art. 5.º, inciso II, da Constituição.

3. Onde entra uma injuridicidade

O Projeto de Resolução n.º 106-A pretende ainda deliberar sobre a condição jurídica dos *Fundos de Investimentos Regionais e Setoriais*, para o efeito declarado — o que é pior — de incluí-los entre as pessoas jurídicas proibidas de contratar com “o Deputado, seu cônjuge ou companheira e pessoas jurídicas direta ou indiretamente por eles controladas”.

Noutras palavras, o Projeto de Resolução, adotando linguagem de “faz de conta”, considera os Fundos de Investimentos Regionais e Setoriais, para dados efeitos, *pessoas jurídicas*. Ajustar-se-á isso à competência própria de uma Câmara isolada, definida no art. 51, da Constituição, ou aos estreitos limites de uma Resolução? Parece que não, dado que tal matéria está reservada à *lei complementar*, como estatui a Constituição no art. 165, § 9.º, II, e no ADCT (art. 36).

De resto, como observa o administrativista José Cretella Júnior, o fundo público, que é um patrimônio, constituído de dinheiro, ações ou bens, afetado pelo Estado a determinado fim, *não tem personalidade jurídica, nem de direito público, nem de direito privado, embora incorporado à realidade brasileira*.

Só a lei geral propriamente dita — o Código Civil, o Código Comercial, ou outra de hierarquia semelhante — seria apta para conferir *personalidade jurídica* a um ser individual ou coletivo, jamais uma *Resolução*, cuja esfera regulativa o *Regimento Interno* limita, no art. 109, III. O próprio *Regimento Interno* também não teria legitimidade para fazê-lo. Na palavra de um catedrático e comentador da Constituição vigente, ele “ordena as relações internas da Câmara com os seus componentes e funcionários, *mas não pode dispor sobre relações com terceiros estranhos à corporação*” (Pinto Ferreira).

4. O Código possível

Do exposto infere-se não se harmonizar com a natureza de um Código de *Ética* ou *Moral* a cominação de sanções aos infratores de suas normas, desprovidas que todas são de *garantia de cumprimento*. *Moral* cuja observância decorre de imposição externa envolve contradição nos termos.

Decoro, ou decência, respeito de si mesmo e dos outros, brio, honradez, dignidade moral, pundonor (Caldas Aulete, “Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa”, 5.ª ed., 1964) é uma regra social também incoercível, embora suas sanções (o ridículo, a censura, a expulsão do grupo social, v.g.) sejam tão temidas ou evitadas quanto as da lei.

Se um preceito legal, no entanto, pune a desobediência de certa norma de *decoro*, é porque a ordem jurídica a incorporou à sua esfera normativa, tornando assim ilícita a infração cometida, como no caso da perda do mandato pelo Deputado ou Senador "cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar" (CF, art. 55, II). Só a norma jurídica, não outra qualquer norma ética, torna legítima a sanção que ela própria estabelece para o seu descumprimento. Segundo a observação de Miguel Reale em sua "Filosofia do Direito", "de certa forma, poderíamos dizer que no plano da conduta moral o homem tende a ser o legislador de si mesmo". Isso ocorre por igual no plano da conduta regrada pelas normas de trato social.

Em valiosa monografia, o cientista social e político Nelson de Sousa Sampaio reputa o *decoro* mais próximo da moral, apresentando-se como uma moralidade exterior ou expressão externa da honradez ou auto-respeito (Nelson Sampaio — "Considerações sobre a Etiqueta", in *Revista da Academia de Letras da Bahia*, 1982, n.º 27).

O que, pois, o Projeto de Resolução n.º 106-A busca promulgar não há de ser um Código também de *Ética* na acepção estrita em que ele mesmo toma esse termo, a saber, como significativo de *Moral* que, em síntese, nas palavras de Victor Cathrein, é *uma pauta do agir obrigatório em consciência* (in *Filosofia del Derecho — El Derecho Natural y el Positivo* — trad. esp. de A. Jordon — Instituto Editorial Reus, 1945, p. 274). Os imperativos morais como que nos pertencem de maneira intransferível — eis a lição de Reale: "Cada um de nós, no plano moral, age segundo uma norma cujos conteúdos se identificam com nossos motivos de agir" ("Filosofia do Direito", 14.ª ed., cit., p. 661). Ou a pessoa humana ajusta voluntária e livremente sua conduta às normas morais, ou deixará de haver *moralidade* em sua conduta. Em verdade, contudo, o que está em causa aqui é apenas o *decoro* parlamentar, cujas regras a Constituição houve por bem trazer para o seu campo, transformando-as em jurídicas, quando sujeita coercitivamente a transgressão delas às sanções definidas no art. 55, inciso II, e § 1.º.

Entender-se-ia um código de *Ética* — *lato sensu* — abrangente das várias espécies normativas, mas neste caso estaria excluído necessariamente o capítulo específico de *sanções coercíveis*, exceto para a transgressão das normas jurídicas, já que o cumprimento das demais não se obtém pelo constrangimento do destinatário.

Em conseqüência, para respeitar a natureza das coisas e obedecer às determinações constitucionais, o Projeto de Resolução n.º 106-A ou institui um *Código de Decoro Parlamentar* ou, mantendo-se como está, incide na incongruência de não ser o que pretende e figurar um aleijão.