

ALESSANDRO DE OLIVEIRA SOARES

**DO PROCESSO DE CASSAÇÃO DE MANDATO PARLAMENTAR
POR QUEBRA DE DECORO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

PROFESSORA ORIENTADORA

MONICA HERMAN SALEM CAGGIANO

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SÃO PAULO – 2011

RESUMO

A presente dissertação tem por objeto de estudo o instituto da cassação de mandato por quebra de decoro, conforme previsto no art. 55, II, da Constituição da República de 1988, que determina que perca o mandato o deputado ou senador cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar. Trata-se de um estudo no qual analisamos diversos aspectos jurídicos relevantes do instituto, entre esses podemos destacar a definição mínima do que podemos entender por comportamento ofensivo ao decoro parlamentar, a natureza jurídica dos processos de cassação, os limites do exercício dessa competência pelas Casas do Congresso Nacional, as regras específicas previstas nos regimentos internos, bem como os limites do controle exercido pelo Poder Judiciário. Muitas das análises elaboradas são polêmicas e de difícil solução e envolvem temas candentes, não só do ponto de vista jurídico, mas também político, já que a cassação de mandato por quebra de decoro diz respeito a uma forma de perda antecipada do mandato representativo, implicando num fenômeno que resvala em todo o sistema democrático.

Palavras-chave: Direito constitucional. Direito político. Democracia. Responsabilidade política. Decoro parlamentar. Cassação de mandato. Representação política.

ABSTRACT

This dissertation is a study about the expel proceeding a parliament member in case of offense to decorum according to art. 55 II of Republic Constitution of 1988, which states that lose the mandate the deputy or the senator who proceed in disorderly behavior with parliamentary decorum. We analyze various legal issues relevant to the institute, among these we can highlight the minimal definition of what we can call as an incompatible behavior with parliamentary decorum, the juridical nature of the legislative process of expulsion, limits for that jurisdiction by the Congress, the special rules of the Congress' internal regulations and the limits of control exercised by the Judiciary. Many elaborated analysis are controversial and difficult to solve, involving political and legal questions, since the expel by an incompatible behavior with parliamentary decorum is a way to lose beforehand the representative mandate, implying a phenomenon that echoes in all the democratic system.

Keywords: Constitutional Law. Political Law. Democracy. Political Responsibility. Parliamentary Decorum. Legislative Process of Expulsion. Political Representation.

INTRODUÇÃO

A qualidade das instituições democráticas vincula-se diretamente à qualidade dos membros que as compõem, conclusão esta inevitável, já que as instituições não são seres em si com capacidade volitiva, mas têm sua atuação e funcionalidade determinada pelos agentes, seres humanos, os quais lhe dão vida concreta no campo estatal. Quando se fala sobre a qualidade dos agentes políticos ou públicos em geral, tal questão não se refere apenas a uma competência de caráter técnico, embora esse último aspecto seja de fundamental importância, mas trata-se também do preenchimento de requisitos de caráter moral demandados pelos destinatários do poder.

De fato, a luta pela moralidade do poder político constitui um retrato síntese do desenvolvimento do Estado moderno. Explique-se, sob determinados aspectos, que o desenvolvimento histórico do Estado moderno representou um caminhar da moralização do poder estatal: a passagem do Estado absolutista para o Estado Democrático de Direito, isto é, do exercício ilimitado e arbitrário do poder estatal fundado na lei pessoal do príncipe para o Estado democrático fundado em um sistema legal-racional amplo de impessoalidade (*governam as leis, e não os homens*). Embora essa imagem evolutiva histórica seja um pouco exagerada, já que não apreende os acontecimentos em sua particularidade, podemos compreender a queda dos regimes monárquicos absolutistas como uma não aceitação desse tipo de poder por parte dos súditos, de modo que a sua remodelação diante das necessidades históricas acabou por dar nascimento a uma nova forma de legitimação moral do poder (poder democrático liberal), mais condizente com a correlação de forças sociais vigentes. Esta, sem dúvida, é uma história focada no desenvolvimento das instituições estatais europeias a partir dos séculos XVII e XVIII, bem como diz respeito, fundamentalmente, às revoluções burguesas realizadas em Inglaterra e França.

Em que pese haver no campo político-filosófico discussão sobre a existência ou não de regras éticas para o mundo político, o fato é que, na vida cotidiana, os cidadãos requerem de seus governantes condutas moralmente aceitáveis e condizentes com os bens que têm a zelar. A realidade é, antes de tudo, impregnada de valores. O processo e a dinâmica do poder político são extremamente complexos.

Mesmo Maquiavel, ao afirmar, a partir da experiência, que os príncipes que mais se destacaram pouco se preocuparam em honrar sua palavra, reconhece o quanto é louvável que um príncipe mantenha a palavra empenhada e viva com integridade, e não com astúcia.¹ O ilustre pensador sabia que sua constatação quanto aos fins e aos meios do poder político não coadunam com o discurso público. O poder estatal, enquanto campo de domínio político, não pode ter a aparência de uma negação daquilo que os súditos ou cidadãos esperam do poder instituído em seu caráter moral. Deve-se sempre buscar uma identidade mínima entre o polo do exercício do poder e o campo da sociedade. O poder público do Estado é um poder com prestígio, dele se espera algo que corresponda, de alguma forma, às expectativas dos destinatários do poder; por tal razão, lá só devem estar aqueles que estão moralmente à altura do prestígio institucional.

Então, temos que, de maneira geral, a moral dos agentes públicos é uma demanda concreta inequívoca do poder estatal e que diz respeito à perspectiva de sua própria manutenção como poder legítimo. Visando garantir a moralidade pública, nossa Constituição republicana de 1988 sedimenta, em seu art. 37, o princípio da moralidade como diretriz a ser observada por todas as esferas do poder do Estado. Significa não só que o agente público no exercício de sua função deve atuar de maneira ética, mas que na sua própria vida privada precisa igualmente se comportar de forma condizente com as funções públicas que exerce.

A Constituição, ao cindir os órgãos do poder estatal em três – Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição Federal) – impõe uma reflexão jurídica própria quanto à moral aplicada a cada um desses órgãos superiores. O tema que será desenvolvido no presente estudo refere-se ao princípio da moralidade pública aplicado ao

¹ A passagem está no Capítulo XVIII de *O príncipe*: “O quão louvável é que um príncipe honre a sua palavra e viva de uma forma íntegra, cada qual o compreenderá. Todavia, a experiência nos faz ver que, nestes nossos tempos, os príncipes que mais se destacaram pouco se preocuparam em honrar as suas promessas; que, além disso, eles souberam, com astúcia, ludibriar a opinião pública; e que, por fim, ainda lograram vantagens sobre aqueles que basearam as suas condutas na lealdade” (MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Tradução Antonio Caruccio-Caporale, Porto Alegre: L&PM, 2007, p. 84). Semelhante percepção teve Weber, ao analisar o desenvolvimento do sistema político estadunidense, no qual viu um sistema dominado por corruptos. Uma das figuras corruptas identificadas por Weber era o *boss*, que, ao seu olhar, era um verdadeiro “empresário político capitalista” que investia em eleições visando tirar vantagens pessoais. Em uma conclusão seca, Weber reconhece: “Contudo, em razão mesmo da concorrência que se estabelece para ganhar o favor público, os *bosses* viram-se, algumas vezes, obrigados a resignar-se e a aceitar justamente os candidatos que se apresentavam como adversários da corrupção” (WEBER, Max. *Ciência e política*: duas vocações. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octayn Silveira Mota. São Paulo: Cultrix, 1983, p. 99).

Poder Legislativo, especificamente no diz respeito ao decoro parlamentar, à sua violação e à possibilidade de penalização do agente violador. Trata-se do estudo do instituto do processo de cassação de mandato por quebra de decoro² parlamentar previsto no art. 55, II, da Constituição de 1988.

Antes de propriamente delinear o objeto a ser explorado e o caminho trilhado nas páginas que seguem, cabe tecer algumas considerações importantes. Ao colocar no centro de nosso estudo a moralidade pública vinculada ao Poder Legislativo e seus agentes, estamos inexoravelmente chamando a atenção para um tema de alta relevância e atualidade. Nesse sentido, uma constatação se faz necessária: o fato de que, se contemporaneamente é constante a discussão na literatura jurídica e política sobre a temática da *crise do Estado*, considerada em suas diversas dimensões,³ não é menos evidente que tal *crise* passe pelas questões da moralidade da conduta dos representantes políticos.

Nessa perspectiva, a questão do decoro parlamentar insere-se visivelmente no contexto da crise do Estado, o que impõe concluirmos também que a busca da superação dessa crise liga-se diretamente à construção de mecanismos de *aperfeiçoamento* e *perfectibilidade* do exercício do poder político. A crise política diz respeito, inclusive, a uma crise moral que tem por efeito básico o solapamento das instituições democráticas.

Por óbvio, as nuances dos problemas ou da crise enfrentada particularmente pelo Poder Legislativo têm um caráter amplo e complexo; a esse respeito, muitos de seus críticos, embora imbuídos de um espírito excessivamente antiparlamentar, o constataram ao tentar enumerá-los, como vemos a seguir:

... el dominio de los partidos y su inadecuada política de personalidades, el “gobierno de aficionados”, las permanentes crisis gubernamentales, la inutilidad y banalidad de los discursos parlamentarios, el nivel, cada vez más bajo, de los Buenos modales parlamentarios, los destructivos métodos de obstrucción parlamentaria, el abuso de la inmunidad y privilegios parlamentarios por parte de una oposición radical que se burla del

² A Constituição, ao se referir ao decoro no art. 55, II, claramente adota o termo “procedimento incompatível com o decoro”. Na determinação do tema de nosso estudo, preferimos a nomenclatura “quebra de decoro”.

³ Para elucidar o sentido dessa crise do Estado, podemos citar a seguinte passagem de autoria de Bobbio: “Por crise do Estado entende-se, da parte de escritores conservadores, crise do Estado democrático, que não consegue mais fazer frente às demandas provenientes da sociedade e por ele mesmo provocadas; da parte de escritores socialistas ou marxistas, crise do Estado capitalista, que não consegue mais dominar o poder dos grandes grupos de interesse em concorrência entre si” (BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra. Tradução de Marco Aurélio Nogueira, 2010, p. 126).

parlamentarismo mismo, la indigna práctica de las dietas y la escasa asistencia a las sesiones.⁴

Interessante observar que, nesse contexto de crise institucional, fala-se também em “crise da lei”, isto é, do próprio produto típico dos parlamentos. As leis atualmente teriam se expandido e multiplicado de tal forma e com tamanha velocidade a ponto de transformarem o mundo jurídico em uma *babel* instável e insegura, contradizendo a previsibilidade e a segurança que deveriam ser resultantes da aplicação do direito positivo. Como conclui Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “A multidão de leis afoga o jurista, esmaga o advogado, estonteia o cidadão, desnorteia o juiz”.⁵

O efeito dessa inflação normativa seria a desvalorização do direito positivo, o que, ao extremo, levaria “à anulação de todo o sistema jurídico e, principalmente, de sua unidade dogmática”.⁶ Em adendo, as leis teriam perdido suas características típicas de *generalidade* e *abstração*, contribuindo ainda mais para a imprevisibilidade e a insegurança na aplicação do direito. A época atual estaria marcada, assim, pela pulverização do direito legislado causada pela multiplicação das leis de caráter temporal e setorial.⁷ Não bastando esses problemas apontados pela doutrina, no âmbito dessa crise do Poder Legislativo, coloca-se também a própria inadequação dos procedimentos parlamentares, que teriam se tornado por demais burocráticos e lentos para um mundo complexo, que demanda cada vez mais uma atuação rápida e eficiente.⁸

⁴ “...o domínio dos partidos e sua inadequada política personalíssima, o “governo de interesseiros”, as permanentes crises governamentais, a inutilidade e banalidade dos discursos parlamentares, o nível, cada vez mais baixo, das boas maneiras parlamentares, os métodos destrutivos de obstrução parlamentar, o abuso de imunidades e privilégios parlamentares por parte de uma oposição radical que zomba do próprio parlamentarismo, a prática indigna de diárias e o precário auxílio às sessões. [tradução livre do autor] SCHMITT, Carl. *Sobre el parlamentarismo*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 24-25.

⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 13.

⁶ FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 133.

⁷ ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta, 2008, p. 37.

⁸ Pertinente nesse sentido é a análise de Hamon, Troper e Burdeau: “Ocorre frequentemente nos Estados modernos que os parlamentares enfrentem algumas dificuldades na garantia da função legislativa. Isso se deve a múltiplos fatores, à crescente tecnicidade dos projetos, à demora e à burocracia excessiva dos processos, quando se faz necessário agir rapidamente, às reticências dos parlamentares em adotar medidas úteis, mas impopulares, às divisões políticas e à ausência de maioria, que tornam cada decisão o resultado de compromissos laboriosamente negociados” (HAMON, Francis; TROPER, Michel; BURDEAU, Georges. *Direito constitucional*. Barueri: Manole, 2005, p. 127). Sobre a questão, ver também: CARDOZO, José Eduardo Martins. A crise do legislativo. São Paulo: *Revista de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*, n. 67, p. 82-83, 2009.

Constata-se, então, que os problemas relacionados aos comportamentos éticos dos membros do Poder Legislativo correspondem a uma pequena parte do que se costuma chamar de crise do Estado. A análise, nesse ponto, revela a necessidade do enfrentamento de uma situação concreta e atual à qual a ninguém é dado desconhecer. Por tal razão, Giovanni Sartori afirma que: “... las democracias deben quitarse la suciedad, y que la “limpeza de la política” es la principal prioridad de nuestra época”.⁹

Diante dessa crise moral do Poder Legislativo e da própria *política*, é possível, dentre muitas possibilidades, guiarmo-nos por dois caminhos opostos: ou a instituição parlamentar – com seu modelo de representação democrática – pode ser reparada com o intuito de cumprir com as finalidades para qual foi criada, ou estamos diante do fato de que a instituição é completamente inadequada, sendo necessário extingui-la com os políticos. Nessas hipóteses, ou temos a destituição do lugar institucional do Parlamento enquanto ambiente legítimo (lócus) para a dominação política (hipótese extrema), ou estamos diante do desafio da perfectibilidade da política de criar instrumentos capazes de defender a integridade da instituição parlamentar.

Como não pode deixar de ser, a questão nos remete ao próprio diagnóstico que se faz da crise vivenciada pelos Parlamentos. O pensamento de Giovanni Sartori de que um dos maiores desafios atuais das democracias constitucionais é a “limpeza da política” consubstancia uma avaliação de que a política democrática e suas respectivas instituições podem ser salvas e o devem ser. Nessa linha, é preciso saber separar instituições e indivíduos, ou melhor, para usar aqui a terminologia de Maurice Duverger, é necessário compreender a instituição como uma função *desencarnada*,¹⁰ inconfundível com o provisório representante político que se ocupa de seu exercício; por isso, é sempre possível aperfeiçoar os mecanismos de controle institucional de modo a garantir o exercício legítimo da função parlamentar.

A interpretação extrema que leva à descrença no Parlamento e à desilusão completa com a sua política pode ser encontrada no âmbito da literatura jurídica e política, comumente nos grandes períodos de crise, em que aparece com mais força e sem grandes

⁹ “...as democracias devem livrar-se da sujeira, a “limpeza da política” é a principal prioridade de nosso tempo.” [tradução livre do autor]
SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 163.

¹⁰ DUVERGER, Maurice. *Métodos de las ciencias sociales*. Barcelona: Ariel, 1980, p. 520.

disfarces discursivos. Uma das leituras mais atrevidas e simbólicas nesse sentido foi realizada por Schmitt durante a época de crise política, social e econômica na República de Weimar, em que comparou a política parlamentar a uma matilha de cães famintos devorando os bens públicos em nome dos interesses particulares, no qual nem o mais bem-intencionado representante parlamentar poderia fugir à tentação da política degenerada dos Parlamentos: “... llegando a encontrarse, en fin de cuentas, como aquel famoso perro de la fábula de Lafontaine, que con los mejores propósitos guarda el asado de su señor, pero cuando otros perros caen sobre él, se aviene a participar en el banquete”.¹¹

Em geral, esse tipo de leitura *negativista* da política é feita quando, de boa-fé ou imbuído de uma intenção oportunista, se leva a sério demais certo ideal de política, quando a convicção nesse ideal político é posta à prova diante da realidade a partir de um “tudo ou nada”, em um comportamento próximo de uma *ética da convicção* weberiana.¹² No confronto entre uma democracia ideal, na qual a *volonté générale* deve ser encontrada pela atuação de um legislador atento aos melhores princípios de justiça,¹³ com as rotinas cotidianas do exercício do poder nos Estados constitucionais contemporâneos, o resultado só pode ser a negação completa da política como tal, isto é, da política do Estado

¹¹ “chegando a ser, no fim das contas, como aquele famoso cachorro da fábula de Lafontaine, que com as melhores intenções guarda a carne assada de seu mestre, mas quando outros cães caem sobre ela, concorda em participar do banquete.” [tradução livre do autor] SCHMITT, Carl. *La defensa de la constitución*. Barcelona: Editorial Labor, 1931, p. 112.

¹² Para Weber, toda atividade pode ser orientada por dois tipos de ética: a ética da convicção e a ética da responsabilidade. A atitude que opera na base de uma ética da convicção leva em consideração apenas o cumprimento do dever estabelecido, não se importando quanto aos resultados, mesmo que estes sejam negativos do ponto de vista concreto. Isso ocorre porque não se tem responsabilidade pelas condutas – se algo deu errado ou se o resultado foi então indesejado, é porque a força externa que determinou a obrigação assim desejou. Não assume a responsabilidade da conduta, apenas age com a convicção de que está fazendo correto. O exemplo de Weber é clássico: “O cristão cumpre seu dever e, quanto aos resultados da ação, confia em Deus – e a atitude de quem se orienta pela ética da responsabilidade, que diz: Devemos responder pelas previsíveis consequências de nossos atos” (WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1983, p. 113).

¹³ Rawls, em sua obra *Uma teoria da justiça*, traz o exemplo desse tipo de idealização da atuação política parlamentar: “De maneira semelhante, leis e políticas justas são aquelas que seriam instituídas no estágio legislativo por legisladores racionais, dentro das limitações impostas por uma constituição justa e que se esforçam conscientemente por seguir os princípios de justiça como seu critério. Quando criticamos leis e políticas, tentamos mostrar que elas não seriam escolhidas nesse processo ideal. [...] No procedimento ideal, a decisão tomada não é um compromisso, uma negociação entre adversários que tentam promover seus objetivos. A discussão legislativa deve ser concebida não como uma competição de interesses, mas como a tentativa de descobrir a melhor política tal como definida pelos princípios de justiça” (RAWLS, Jhon. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 445). Sobre esse ponto, ver também: MILLS, C. W. *Whig. A sociedade de massas*. In: FORACCHI, Marialice Mencarini; MARTINS, José de Souza (Org.). *Sociologia e sociedade: leituras de introdução à sociologia*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1977, p. 308 e SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Madrid: Alianza Universidad, 2009, p. 297.

democrático representativo. Concluindo que a instituição parlamentar não está à altura desses ideais políticos, resta a busca do exercício do poder político por outros meios. A luta política institucional tende, então, a se dar em outros campos. O efeito aqui seria igual ao da perda de consenso democrático e da fé nas instituições. Esse fenômeno se aproxima da *abstenção ativa* de que trata Pierre Bourdieu, no qual a impotência perante os aparelhos políticos gera “o apolitismo, que assume por vezes a forma de um antiparlamentarismo e que pode ser desviado para todas as formas de bonapartismo, de boulangismo ou de gaulismo”.¹⁴

Em vez de adotarmos essa leitura de negação completa e radical da política, engendradora de uma “*política da antipolítica*”, para usar aqui termos de Giovanni Sartori,¹⁵ é interessante constatar que, precisamente desse paradoxo entre o *ideal político* e a *realidade política*, se dá a construção “de mecanismos institucionais que configuram o que hoje conhecemos como democracia liberal: a regra da maioria, a separação de poderes e independência dos poderes, o mandato representativo limitado, as eleições livres e regulares, e outras”.¹⁶ Trata-se, com efeito, não de levar a termo uma idealização ou aceitar certa forma de *real politik*, no sentido da política como ela é, mas na margem dessa oposição realizar o caminho da política em direção à construção de uma realidade aproximada das construções ideais. Obviamente, por esse caminho pode se dar também a desconstrução desses ideais, mas não é oportuno de alongarmos as análises nesse sentido.

Como já se supõe, a presente pesquisa remete-nos à questão de como tornar a democracia representativa possível dentro das condições vigentes no âmbito do Estado moderno – diga-se, no âmbito do Estado brasileiro. Impõe, assim, considerar a política democrática pela sua feição *positiva*, o que é pertinente ao próprio mecanismo da cassação de mandato por quebra de decoro, pois a depuração política realizada pela aplicação da sanção ao parlamentar faltoso tem o significado de que há um valor a ser defendido no plano institucional. A emergência da “limpeza da política” é, com efeito, uma demanda de caráter público, é a própria imagem da política no cotidiano dos escândalos e de sua divulgação pelos meios de comunicação, que têm reforçado continuamente no imaginário

¹⁴ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 1998, p. 169.

¹⁵ SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 161.

¹⁶ RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. Brasília: *Revista do Serviço Público*, ano 48, n. 3, set./dez. 1997, p. 136.

grande público uma imagem detestável da política e dos políticos, imagem similar à matilha de cães de Schmitt. Com isso, queremos dizer que o problema não começa com os teóricos negativistas, mas, sim, quando suas ideias e pensamentos passam a ser a visão ampla da política por parte da opinião pública, abrindo espaços para quebras institucionais.

Nesse contexto de crise moral do Parlamento, José Eduardo Martins Cardozo alerta precisamente para essa questão:

Quando caem as ditaduras, porém, e, como a fênix, renasce a vida democrática, muito tempo não se exigirá para que o Parlamento passe a ser visto como instituição improdutivo, lenta, parasitária, ocupada por “políticos” inúteis, ineptos ou hipócritas, verdadeiros sanguessugas que vivem do erário, locupletando-se indevidamente ou fartando-se de privilégios e “mordomias” que conseguem obter no exercício do seu pomposo e “inútil” poder. Para que servem “Suas Exas”, afinal? É a pergunta que corre, implícita ou explicitamente, as ruas, as casas, os bares, os salões de barbeiros e cabeleireiras quando os ares são de democracia.¹⁷

Não é o caso de discutirmos todos os problemas que enfrentam os Parlamentos contemporaneamente, mas, antes, de salientar aqueles de ordem moral da conduta de seus membros. O poder político busca, assim, mecanismos de defesa de sua dignidade institucional enquanto elemento da construção de sua legitimação, que, no fundo, contribui para a legitimidade de todo o sistema jurídico constitucional e infraconstitucional.

É de se destacar a ideia de que a crise que atinge os Parlamentos modernos configura também uma crise ética, a qual remonta ao comportamento dos seus membros e reflete apenas uma forma genérica de se abordar o assunto. Tal fato não é oportuno para a análise científica que propomos, pois o que temos, em realidade, no mundo concreto são “crises” que cada Estado democrático constitucional tem vivenciado de maneira particular. Se, por um lado, podemos dizer, acompanhando Abreu Sodré, que o fenômeno da crise dos Parlamentos “não abarca esta ou aquela instituição, neste ou naquele país, mas a própria instituição como tal”,¹⁸ por outro devemos complementar que a “instituição como tal” só existe de acordo com o que tenha sido efetivado em cada Estado, que tem sua conformidade determinada pelo respectivo texto constitucional que lhe rege. Importa ressaltar esse

¹⁷ CARDOZO, José Eduardo Martins. A crise do legislativo, *cit.*, p. 81.

¹⁸ SODRÉ, Roberto Costa de Abreu. *O parlamento e o Estado moderno*. Brasília: IPEAC, 1973, p. 05.

aspecto para que um diagnóstico particular redunde em soluções específicas, pertinentes aos objetivos almejados.

Toda essa emergência ética política de cunho geral ganha determinações próprias na constatação de que grande parte das análises da situação ético-pública no Brasil parte quase inevitavelmente da observação histórica de que a distinção entre uma esfera pública e outra privada sempre representou um dos maiores desafios ao estabelecimento de um Estado constitucional democrático no País. Parece ser realmente este um traço característico de nosso desenvolvimento: a confusão entre o público e o privado. Formado na base do autoritarismo daqueles que Raymundo Faoro chamou de os “donos do poder”, o Estado brasileiro foi, desde os primórdios de sua instauração histórica, tratado como um domínio fechado de alguns: o Estamento.¹⁹ Configurou-se, assim, como um Estado “patrimonial”, no qual a gestão do público aparece imediatamente como um interesse privado; o exercício da função pública e os cargos, atividades e dinheiro a ele relacionado, aparecem aos olhos do funcionário como um direito pessoal de que pode dispor conforme determine o interesse e as necessidades.²⁰ Nesse modelo, as relações estatais fundam-se no “personalismo”, dando ensejo a fenômenos como o favoritismo, o nepotismo e o clientelismo. Não se trata, logicamente, de tomar essas características de forma caricata e espiritualista como modelo psicológico inato do povo; pelo contrário, elas estão vinculadas às condições materiais com que tivemos que engendrar a nação.

Sem dúvida, a herança da indistinção entre o público e o privado tem influído sobremaneira na evolução histórica de nossas instituições até os dias atuais, atingindo de forma peculiar o Poder Legislativo. No entanto, devemos asseverar que o *espectro dos mortos* não explica por si só a situação presente, amálgama de muitas determinantes.

¹⁹ Diz Faoro sobre essa camada dominante: “O ESTAMENTO, quadro administrativo e estado-maior de domínio, configura o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos. O grupo dirigente não exerce o poder em nome da maioria, mediante delegação ou inspirado pela confiança que do povo, como entidade global, se irradia. É a própria soberania que se enquista, impenetrável e superior, uma camada restrita, ignorante do dogma do predomínio da maioria (FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. São Paulo: Globo, 2008, p. 107-108). Sobre o desenvolvimento desse grupo social durante o *Ancien Régime*, Enterría afirma: “era en absoluto en el Antigo Régimen, donde no sólo el Rey, sino también los nobles ostentaban un oficio público como una titularidad subjetiva patrimonial, que se hereda, se vendía, se compraba” (ENTERRÍA, Eduardo Garcia. El principio de “la responsabilidad de los poderes públicos” según el art. 9.3 de la Constitución y la responsabilidad patrimonial del estado legislador. *Revista de Derecho Constitucional*, año 23, n. 67, enero/abr. 2003, p. 30).

²⁰ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 146.

Destarte, é preciso ter muito cuidado para que um diagnóstico da situação atual não se perca em um historicismo descontextualizado.

Nos últimos anos, com a publicidade dada pelos holofotes da grande imprensa, temos observado como boa parte de nossos parlamentares tem atuado com pouco apreço a qualquer moral pública, em desrespeito constante ao povo. Observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho que “não passa um dia no Brasil contemporâneo sem que seja formulada uma acusação de corrupção. Todos os dias jornais ou revistas, o rádio ou a televisão, as tribunas parlamentares”²¹ apontam casos de corrupção.²²

Se fizermos um confronto entre a história constitucional do País e as situações de escândalos de ordem moral envolvendo agentes públicos, notadamente os representantes políticos, não precisaremos de grande esforço para concluir que, sob a vigência da Constituição republicana de 1988, teríamos adentrado em um verdadeiro inferno da imoralidade na política.²³ Derradeiro seria seguir Giovanni Sartori em sua assertiva de que a limpeza na política é a prioridade na agenda dos Estados constitucionais contemporâneos. Democracia e imoralidade, nesse caso, refletiriam, pelo menos aparentemente, faces da mesma moeda. Aliás, foi Alexis de Tocqueville que concluiu que, sob o regime democrático, as práticas desonestas e a corrupção dos agentes políticos tendem a se expandir, pois os que chegam casualmente ao poder têm em si algo de *grosseiro e vulgar*, contagioso para a multidão. Sua sentença era:

²¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A corrupção como fenômeno social e político*. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 1991, p. 01.

²² É importante alertar que os males éticos que perturbam o ambiente institucional democrático no Brasil têm causas de extrema complexidade, não podendo ser explicado somente por alguns elementos de nossa herança histórica. Deve-se somar a este fator, por exemplo, o próprio sistema político que, em larga medida, incentivaria ocorrência desses fenômenos. José Eduardo Martins Cardozo entende que: “... devemos ressaltar que esse sistema eleitoral gera, em larga medida, a corrupção estrutural que temos em nosso país. As campanhas para o Parlamento, na medida em que feitas individualmente, exigem que cada candidato corra atrás dos recursos financeiros que as custeiam. Naturalmente esses recursos são decisivos para a eleição. Quanto mais dinheiro tiver um candidato, maior a possibilidade de sair vitorioso nesse universo pulverizado de competidores. [...] Fazer doações eleitorais em troca de vantagens ou de acumplicamento futuro é uma realidade na nossa vida política. Esse sistema incentivador da corrupção propicia escândalos e, em consequência, o desgaste da imagem do Parlamento” (CARDOZO, José Eduardo Martins. *A crise do legislativo*, *cit.*, p. 86). Ver também ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 203.

²³ Nesse sentido, assinala Cármen Lúcia “Talvez a década de 90 tenha projetado a preocupação com a moralidade pública a níveis antes não vistos neste século ou mesmo em qualquer outro. É difícil verificar-se a causa para que esta última década do século e do milênio, que vivemos, presencie este questionamento sobre os padrões morais a serem observados pelas pessoas políticas e pelos seus agentes (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*, *cit.*, p. 203).

Lo que hay que temer, por outra parte, no es tanto el conocimiento de la inmoralidad de los grandes sino de la inmoralidad que conduce a la grandeza. En la democracia, los ciudadanos corrientes ven a un hombre que sale de sus filas y que llega en pocos años a la riqueza y al poder; ese espectáculo excita su sorpresa y su envidia; tratan de averiguar cómo el que ayer apenas era su igual está ahora investido del derecho de dirigirlos. Atribuir su elevación a su talento o a sus virtudes es incómodo, porque es confesarse que ellos mismos son menos virtuosos y menos hábiles. Hacen, pues, consistir la principal causa del ascenso en alguno de sus vicios, y a menudo tienen razón al hacerlo. Se opera así no sé qué odiosa mezcla entre ideas de bajeza y de poder, de intriga y éxito, de utilidad y deshonor.²⁴

Acertadamente percebia o ilustre autor que, com a rotatividade do poder demandada pelas regras do jogo do regime democrático liberal, os que exerciam o poder político se colocavam agora em evidência aos olhos públicos, não se cobrindo mais com o véu dos modos aristocráticos. Essa percepção que vincula democracia e imoralidade traz à tona uma realidade inegável: a desonestidade e a conduta imoral estão em evidência e configuram um dos pontos cruciais da crise vivenciada nas democracias constitucionais contemporâneas. Todavia, essa primeira percepção é apenas uma aproximação vulgar e apologética em relação ao fenômeno, que requer muito mais cuidado e rigor científico para sua abordagem. Não é o propósito aqui tratar dessa questão, o que nos desviaria de nosso caminho analítico. Contudo, impõe-se que façamos alguns apontamentos, dispostos a seguir. Primeiro, é verdade que nas democracias constitucionais há uma tendência maior à ocorrência de escândalos morais envolvendo agentes públicos, especificamente representantes políticos. Se compararmos com os regimes autoritários, isso fica evidente. Mas tal situação se deve ao fato de que nos regimes autoritários há restrição à liberdade de informação e comunicação midiática,²⁵ bem como de crítica. Sucede que a opinião pública não tem

²⁴ “O que há para temer, de outro lado, não é tanto o conhecimento da imoralidade dos grandes e sim a imoralidade que conduz à grandeza. Na democracia, os cidadãos comuns vêem um homem que sai de suas fileiras para chegar em poucos anos à riqueza e ao poder; esse espetáculo atira-lhes a admiração e a inveja; procuram descobrir como aquele que ontem era apenas seu igual está agora investido do direito de dirigir-los. Atribuir sua ascensão a seu talento ou a suas virtudes é incomodo, porque seria confessar que eles mesmos são menos virtuosos e menos hábeis. Fazem, portanto, com que a principal causa da ascensão seja algum de seus vícios, e muitas vezes têm razão em fazê-lo. Opera-se assim não sei que odiosa mistura entre idéias de baixaza e poder, de intriga e sucesso, de utilidade e desonra.” [tradução livre do autor] TOCQUEVILLE, Alexis. *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 233.

²⁵ Sobre a liberdade de mídia nos regimes democráticos diz Thompson: “Um terceiro fator que torna a democracia liberal propensa a escândalo é a relativa autonomia da imprensa. Emprego a expressão relativa

acesso contínuo e amplo sobre os problemas enfrentados no âmbito estatal, além dos controles institucionais serem fracos, senão inexistentes. Tudo ocorre às escuras, sem publicidade, sem oposição e sem crítica possível. Em síntese: o poder estatal não é uma “porta aberta” como nos regimes constitucionais pluralistas ocidentais, “nos quais os partidos políticos produzem e exercem sua atividade livremente, e a escolha dos governantes depende do resultado de eleições competitivas”.²⁶

Em um mundo resguardado da investigação pública haverá pouca possibilidade de ocorrência de escândalos políticos, pois os atos imorais e corruptos não sobem à superfície. Nesse sentido, não se pode fazer um comparativo sobre um *quantum* de imoralidade entre uma situação autoritária e uma democrática liberal sem tomar conhecimento dessas particularidades qualitativas.

O segundo ponto a ser observado é a circunstância de que o escândalo político, como uma característica marcante das sociedades contemporâneas ocidentais na qual impera a ordem democrática liberal, se dá por muitas causas, por exemplo: a crescente visibilidade dos líderes políticos, o aumento da regulamentação legal da vida política; a mudança nas tecnologias de comunicação e de vigilância; a mudança da cultura política causada pela falta de diferenciação ideológico-programática dos competidores pelo poder, o que remete a discussão da opinião pública para o campo da moral (politização da moral);²⁷ a mudança na cultura jornalística, que acaba por dar ênfase às reportagens de cunho investigativo e de denúncia na perspectiva de pôr a nu a face subterrânea do poder.²⁸

autonomia propositadamente: nas sociedades democráticas liberais, as instituições da mídia não são inteiramente independentes do exercício do poder político. As instituições da mídia geralmente operam dentro de um referencial regulador estabelecido pelo Estado; além do mais, elas podem estar sujeitas a várias formas de pressão – tanto diretas, através de arranjos para consecução de fundos ou censura aberta, como indiretas – quando interferem em sua atividade. Apesar disso, comparados com a situação das instituições da mídia em estados autoritários ou de partido único, os meios de comunicação nas sociedades liberais possuem relativamente ampla liberdade de ação política (THOMPSON, John B. *O escândalo político: poder e visibilidade na era da mídia*. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 129).

²⁶ HAMON, Francis; TROPER, Michel; BURDEAU, Georges. *Direito constitucional*, cit., p. 152

²⁷ Com respeito a esse específico fenômeno são elucidativas as palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “Essa cristalização das maiorias eleitorais seria compreensível se os seus programas verdadeiramente exprimissem um projeto coerente de medidas ajustadas a uma conjuntura, de modo que do confronto de todos os programas resultasse uma escolha consciente do eleitorado sobre o destino da Nação. Não é isso, porém, o que se dá. Os programas partidários são, via de regra, abstratos e vagos, procurando magnetizar os eleitores com palavras mágicas, sem dizer ao certo nada de preciso, a ponto de, no fundo, muito se parecerem entre si” (*Do processo legislativo*, cit., p. 93).

²⁸ THOMPSON, John B. *O escândalo político*, cit., p. 142. Ao analisar a mesma problemática nos Estados Unidos, em que há uma interpretação geral na população de que os políticos contemporâneos são infinitamente mais imorais e corruptos do que os do passado, Denis F. Thompson pode chegar à seguinte

O terceiro e último aspecto que convém lembrar diz respeito a esse processo repetitivo de escândalos e denúncias de cunho moral ao qual foi submetido o Estado brasileiro durante a década de 1990, o qual veio amparado por uma solução política emitida pelo modelo (neo)liberalizante que dominou o ambiente à época, ou seja, a crise moral do Estado foi inserida em um discurso político que tinha interesse na constatação da crise moral, o que faz com que a análise da questão se coloque de forma mais complexa ainda para o analista.²⁹

Independentemente de onde essa discussão sobre os vínculos entre imoralidade pública e democracia possa nos levar, devemos ressaltar que problemas de ordem ética no espaço público dizem respeito a sujeitos que, pelas relações que estabelecem na vida mundana, estão aptos a ofender princípios públicos de aceitação geral.³⁰ Não se trata, pois, de encontrar o indivíduo perfeito para o exercício da função pública, mas, dentro das possibilidades, elaborar arranjos institucionais na estrutura do ordenamento jurídico que tendam a coibir os desvios pessoais. A utilidade de nosso estudo baseia-se nessa assertiva, ao considerar os representantes políticos parlamentares como seres falíveis no trato com os interesses públicos. Desse caráter negativo deve-se buscar o positivo das instituições. Conforme disse Karl Loewenstein: “El poder lleva en si mismo un estigma, y sólo los santos entre los detentadores del poder – y dónde se pueden encontrar – serían capaces de resistir a la tentación de abusar del poder”.³¹

conclusão: “If the character of members is not worse, and indeed may be better, why has the number of ethics case increased so dramatically? Two causes are probably most significant. First, violations of ethics rules are now more likely to be discovered and investigated. Congress itself is more open to public scrutiny than ever before and so are the personal and political lives of its members. The press is more vigilant, more eager to expose corruption wherever it can be found (and some would say, even where it cannot). More charges are brought against members. [...] A second cause effects the kinds of cases as much as the number. There are more offenders because there are more offenses. [...] There are more rules than there used to be, and more rules than in any other political system” (THOMPSON, Dennis F. *Ethics in congress: from individual to institutional corruption*. Washington: The Brookings Institution, 1995, p. 03).

²⁹ FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 195-200.

³⁰ Nesse sentido, a análise de Sartori: “Además, aquí debemos tener cuidado con las generalizaciones. Es cierto que en América Latina hay corrupción rampante. En 1993, el presidente de Brasil, Collor, y además Pérez, el presidente de Venezuela, fueron obligados a dejar el cargo al acusárles de corruptos. La corrupción es igualmente un grave problema en Argentina y en muchos otros países latinoamericanos. En Europa, el sistema de partidos italianos há sido literalmente barrido del escenario, también en 1993, por los escândalos de corrupción. Asimismo, en los años recientes, Japón há sido afectado por los escândalos monetários políticos” (SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada, cit.*, p. 162).

³¹ “O poder tem em si mesmo um estigma, e apenas os santos entre os detentores do poder – quando se pode encontrá-los – seriam capazes de resistir à tentação de abusar do poder.” LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ediciones Ariel, 1957, p. 28.

Diante de tal constatação, devemos observar que as conjunturas que revelam problemas nos meandros da conduta dos agentes políticos têm dado ensejo à elaboração de mecanismos de garantia de efetividade e legitimidade das instituições democráticas. Eis o caráter pedagógico que um problema de ordem moral concretamente verificado nos ambientes estatais pode ter. Muitas vezes, é a própria disfunção do exercício do poder político que impõe o desafio da construção dos instrumentos defensivos da integridade democrática, eis a gênese de diversos mecanismos de controle constitucional da moralidade pública.

Feitas todas essas considerações preliminares, vê-se com mais clareza em que contexto se coloca o estudo que se segue. O art. 55, II, da Constituição, ao prever a aplicação da penalidade de perda de mandato para o membro do Poder Legislativo que proceda de modo incompatível com o decoro parlamentar, estabelece de fato mecanismo de defesa institucional. Nosso objetivo, então, será determinar os limites constitucionais e infraconstitucionais do exercício da competência estabelecida no art. 55, II, da Constituição. Afinal, a decretação de perda de mandato por quebra de decoro, como qualquer competência no campo jurídico, está delimitada por balizas que são intransponíveis pelos agentes políticos que exercem esse poder.

Como se vê, a problematização temática de nossa pesquisa reside, precisamente, na questão da verificação de como e quando o processo de cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar promovido pelo Poder Legislativo está apto a produzir todos os efeitos previstos pelo ordenamento sem ofensa a preceitos e princípios constitucionais e infraconstitucionais. Implica, assim, a determinação da própria gênese, sentido, significado e conteúdo dessa competência, em outras palavras, demanda a resposta do *para quê* e do *por que* da existência dessa hipótese de decretação de perda de mandato tanto no âmbito da Constituição (com isso, acha-se a própria finalidade do instituto) quanto no delineamento do modo *como* tal competência deve ser exercida a partir dos próprios parâmetros constitucionais e infraconstitucionais.

Com efeito, por tratarmos na presente pesquisa de uma competência exclusiva atribuída ao Poder Legislativo, o seu desenvolvimento acaba nos levando a uma discussão relacionada ao princípio da separação de poderes, já que, ao delinear os contornos do

instituto da cassação por quebra de decoro, acabamos por delimitar os próprios limites da atuação jurisdicional no controle do exercício dessa competência.

A decisão sobre a cassação de mandato por quebra de decoro envolve elementos de apreciação de ordem política; por isso, em geral, é vedado ao Poder Judiciário realizar o mesmo tipo de apreciação no âmbito de sua competência, que deve se limitar a uma análise mais estritamente jurídica. Tal distinção entre aspectos políticos e jurídicos possui claramente um caráter de pura abstração; contudo, é preciso levar em conta essa perspectiva, para que possamos aferir em nossa análise a ocorrência ou não da ofensa ao princípio constitucional da separação de poderes (art. 2º da Constituição Federal).

Impende verificar que o nosso objeto de estudo evidencia ao primeiro olhar do analista um entrelaçamento entre aspectos jurídicos, éticos e políticos. Na perspectiva jurídica, compreende-se que a cassação de mandato por quebra de decoro é instituto objetivamente identificável no plano do ordenamento jurídico constitucional; logo, enquanto objeto a ser estudado, encontra-se sob o âmbito das Ciências Jurídicas, especificamente da Ciência do Direito Constitucional. No entanto, quando analisamos as finalidades, os efeitos e modos de efetivação do instituto, é possível observar os vínculos que o unem ao campo ético-político.

Configurando um instrumento de proteção da integridade do próprio Parlamento, enquanto instituição estatal legitimada para o exercício do poder democrático, a cassação por quebra de decoro tem o efeito concreto de desfazimento do *status* político do parlamentar faltoso, isto é, desfaz a própria decisão soberana do povo. Nesse sentido, as finalidades e os efeitos são flagrantemente políticos: a desconstituição da representação política democrática. Como se vê, essa situação político-jurídica tem um caráter excepcional,³² pois, no quadro do exercício normal do poder estatal, os representantes políticos parlamentares gozam de um período de mandato preestabelecido pela Carta Política: quatro anos para deputados, a teor do art. 44, parágrafo único, da Constituição, e oito anos para o senador, consoante art. 55, § 1º, da Constituição, uma vez que somente de maneira excepcional é desfeita a relação de representação política.

³² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. Saraiva: São Paulo, 1992, p. 55. Ver também SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. Malheiros: São Paulo, 2006, p. 423.

Já o modo como a deliberação sobre a cassação por quebra de decoro se realiza implica uma análise da ocorrência do motivo ou causa para a decretação da perda do mandato, enfatizando a necessidade da compreensão do que se pode entender por “procedimento incompatível com o decoro”. Demanda, destarte, uma definição mínima do que seja “decoro” ou “conduta ofensiva à dignidade parlamentar”; sem esse pressuposto não há como tornar viável a aplicação do instituto da cassação nos termos do art. 55, II, da Constituição. Por derradeiro, a questão resvala nos meandros da ética e da moral, pois o decoro vincula-se à ideia-guia do comportamento ético no exercício da função parlamentar.³³

Apesar dessa interpenetração entre elementos jurídicos, políticos e éticos na configuração do instituto, o desenvolvimento analítico de nosso estudo girará em torno do modo como o mecanismo da cassação por conduta incompatível com o decoro foi albergado pelo ordenamento jurídico nacional. Assim, os elementos ligados ao universo da ética e da política, como esferas puras e autônomas do conhecimento, serão trazidos em nossa análise na medida em que possam subsidiar a elucidação e a compreensão didática e propedêutica do instituto jurídico da cassação, sem que, com isso, ocorra desvio dos objetivos propostos, nitidamente de caráter técnico-jurídico. Diga-se: os aspectos políticos e éticos serão desenvolvidos considerando os parâmetros adotados pela Constituição e pelas normas infraconstitucionais que regem a decretação da perda de mandato por quebra de decoro. Não assumimos qualquer responsabilidade de aprofundamento das questões que se vinculem à política e à ética em nosso estudo.

O sentido de desenvolvimento de nosso trabalho é a busca de elementos teóricos interpretativos jurídicos para que sirva de suporte à aplicação (prática) do mecanismo da cassação de mandatos por quebra de decoro na dinâmica da vida concreta estatal,³⁴ e não a construção de uma deontologia ético-política do que seria cabível a uma atuação na esfera da representação política parlamentar.

³³ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*, cit., p. 424.

³⁴ Essa é uma perspectiva clássica de abordagem jurídica, e sobre ela Weber apresenta as seguintes análises: “A consideração jurídica ou, mas precisamente, a dogmático-jurídica, propõe-se a tarefa de investigar o sentido correto de normas cujo conteúdo apresenta-se como uma ordem que pretende ser determinante para o comportamento de um círculo de pessoas de alguma forma definido, isto é, de investigar as situações efetivas sujeitas a essa ordem e o modo como isso ocorre. Para esse fim, assim procede: partindo da vigência empírica indubitável daquelas normas, procura classificá-las de modo a encaixá-las num sistema sem contradição lógica interna. Esse sistema é a ordem jurídica no sentido jurídico da palavra” (WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Tradução de Gabriel Cohn. Brasília: Editora da UnB, 2009. v. 1, p. 209).

Importante a essa altura ressaltar que, quando apontamos como campo objetivo de nossa pesquisa não só os preceitos e princípios constitucionais que regem a cassação de mandato por quebra de decoro mas também as prescrições de natureza infraconstitucional, tal perspectiva de desenvolvimento analítico nos leva diretamente ao estudo dos Regimentos Internos de ambas as Casas legislativas.³⁵ Consoante o § 1º, do art. 55, da Constituição Federal, os Regimentos Internos da Câmara e do Senado podem especificar hipóteses de perda de mandato por quebra de decoro para além daquelas previstas no próprio texto constitucional, quais sejam: o abuso de prerrogativas asseguradas ao membro do Congresso Nacional e a percepção de vantagens indevidas.

Imperioso será também o estudo dos Códigos de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal e da Câmara dos Deputados,³⁶ uma vez que estes têm objetivamente natureza regimental e trazem em seus respectivos corpos normativos hipóteses de condutas incompatíveis com o decoro parlamentar, bem como regras procedimentais para a decretação da perda do mandato. Além disso, são os Códigos de Ética e Decoro Parlamentar que instituem os Conselhos de Ética e Decoro Parlamentar no âmbito de ambas as Casas legislativas.

Importante ressaltar que não trataremos no presente estudo do modo como a cassação por ofensa ao decoro ocorre no âmbito dos Legislativos estaduais e municipais – nossa pesquisa centra-se no modelo adotado pela Constituição de 1988, isto é, o da cassação de mandato na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Partindo do pressuposto de que o objetivo desta pesquisa é explorar aspectos jurídicos constitucionais e infraconstitucionais da competência para a cassação de mandatos parlamentares por quebra de decoro estabelecida pelo art. 55, II, da Constituição Federal, torna-se imperioso tratar de alguns tópicos, por exemplo: natureza e características do mandato parlamentar; formas de aquisição e de perda do mandato; natureza jurídica do instituto da cassação por quebra de decoro e sua origem e evolução no constitucionalismo nacional; determinação do conceito de decoro parlamentar; limites do controle jurisdicional das decisões que decretam a perda do mandato por quebra de decoro; efeitos da renúncia do

³⁵ Os Regimentos Internos dizem respeito ao poder de auto-organização atribuído pela Constituição a cada uma das Casas legislativas (art. 51, III, e art. 52, XII, da Constituição Federal).

³⁶ A Resolução n. 25/2001 instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Já o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal foi estabelecido pela Resolução n. 20/93.

mandato antes de finalizado o processo de cassação; determinação sobre as situações aptas a ensejar a cassação por quebra de decoro tanto no que concerne ao momento de sua ocorrência quanto em relação ou não com o exercício do mandato; procedimentos adotados no âmbito dos Conselhos de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara e do Senado.

Devemos reconhecer que são raras as obras publicadas que tratam especificamente do instituto da cassação de mandato por quebra de decoro previsto no art. 55, II, da Constituição, que por si só foi um obstáculo razoável para o desenvolvimento da pesquisa que ora apresentamos. Ressalte-se que, dentre os textos pesquisados, em regra, não há qualquer análise quanto aos Códigos de Ética e aos procedimentos que são adotados no âmbito dos Conselhos de Ética e Decoro Parlamentar do Senado e da Câmara quando da instauração dos processos ético-disciplinares. Dessa forma, acabamos trilhando caminho tortuoso com pouca ou quase nenhuma referência teórico-analítica específica, servindo-nos, muitas vezes, de análises jurisprudenciais, que também gozam de certa escassez quanto ao tema. Além disso, não deixamos de nos posicionar quanto a questões importantes, como a possibilidade de cassação de parlamentar por conduta ofensiva ao decoro ocorrida durante licenciamento para o exercício do cargo de Ministro de Estado ou por comportamento anterior ao exercício de qualquer mandato.

CONCLUSÃO

Ao início do presente trabalho, propusemo-nos explorar os elementos jurídicos caracterizadores do instituto da cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro, apontando o art. 55, II, da Constituição de 1988 como o objeto fundamental de análise. Em nossa trajetória analítica, verificamos que foi a Constituição de 1946 que albergou, pela primeira vez, o referido instituto em nosso ordenamento jurídico, prevendo em seu art. 48, § 2º, a perda do mandato para deputado ou senador cujo procedimento fosse reputado, pelo voto de dois terços dos membros de sua respectiva Casa legislativa, incompatível com o decoro parlamentar. A perda do mandato por ofensa ao decoro tinha, nesse contexto histórico, um claro sentido de defesa da legitimidade política do Poder Legislativo, atuando como um instrumento garantidor da moralidade parlamentar com o intuito de manutenção de sua imagem diante dos cidadãos. Aquele representante popular que não agisse de modo digno com a função parlamentar poderia ter seu mandato cassado conforme consideração política de seus pares. Sob a vigência da Constituição de 1946, tal instrumento foi utilizado apenas uma única vez, voltando a vigorar em regime democrático novamente a partir de nossa Constituição da República de 1988, com os contornos que lhe foram dados no art. 55, II.

Atualmente, a cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar é um dos instrumentos mais importantes para a defesa da moralidade institucional do Poder Legislativo, pois abre possibilidade de os próprios membros do Legislativo retirarem de seu meio o par que se comporte de modo ofensivo à dignidade e ao prestígio da função parlamentar. Assim, fica evidente o caráter punitivo da cassação, ou seja, trata-se de uma forma de responsabilização política realizada pelos próprios representantes do povo.

Nessa ordem de ideias, o instrumento punitivo prescrito no art. 55, II, da Constituição traz impacto relevante do ponto de vista democrático, já que tem por efeito concreto o desfazimento de uma dada relação democrática, diga-se, desfaz aquilo que foi constituído por meio do voto, que é a eleição do representante. Não por outra razão, o exercício dessa competência constitucional pelos membros do Poder Legislativo deve se dar em consonância com os termos do próprio Texto Maior como um todo – é dentro dessa

perspectiva que buscamos identificar os elementos caracterizadores da cassação de mandato por quebra de decoro.

O instrumento da cassação de mandato por ofensa ao decoro parlamentar, nos termos previstos no art. 55, II, da Constituição, estabelece uma forma de responsabilização excepcional somente os casos que impliquem evidente macula à dignidade institucional e nos quais ocorra risco à legitimidade do poder, devendo ser punidos com a perda de mandato. Em síntese, a cassação de mandato por quebra de decoro não é uma arma constitucional colocada à disposição dos combatentes políticos no campo do Poder Legislativo, de forma que estes possam utilizá-la de acordo com seu livre-arbítrio, mas é instrumento de garantia institucional quando esta se vê ameaçada em sua imagem pública, isto é, o instituto tem finalidade específica e limitada, para além dos seus fins há apenas desvio e abuso.

A partir da perspectiva exposta anteriormente tecemos todas as nossas considerações sobre o instituto e, nesse caminho, muitos foram os dilemas teóricos jurídicos enfrentados. O primeiro desafio foi, de um lado, determinar um conteúdo mínimo para o conceito de decoro e, de outro, enquadrar o processo de cassação dentro das categorias jurídicas existentes, isto é, determinar a sua natureza jurídica.

Sobre a definição do comportamento ofensivo ao decoro, observamos que, embora constitua um conceito fluído e de difícil determinação, isso não impede que tenhamos ideias mínimas e parâmetros sobre o seu conteúdo, o que pode ser desde início encontrado na própria Constituição e nas regras infraconstitucionais. Nesse aspecto, o que nos pareceu relevante foi deixar assente que ato ofensivo ao decoro parlamentar não é aquilo que os membros de determinada Casa legislativa assim decidam que seja, mas, sim, aquilo que ofenda objetivamente a moralidade institucional do Poder Legislativo. A Constituição, no § 1º do art. 55, já induz um mínimo de compreensão ao impor como comportamentos indecorosos o abuso de prerrogativas e a percepção de vantagens indevidas por parte de agente parlamentar.

Nesse passo, ressaltamos, então, que a Constituição não impôs de forma taxativa e objetiva o que seja comportamento ofensivo ao decoro, e isso para possibilitar a análise segundo a situação enfrentada em cada tempo histórico pelo Poder Legislativo. A ideia de

decoro diz respeito a um conceito sócio-histórico e, por isso, mutável conforme o desenvolvimento de determinada sociedade em certo tempo.

Quanto ao instrumento constitucional da cassação de mandato por quebra de decoro, exploramos sua essência jurídica constatando que se trata de um processo de natureza político-disciplinar de caráter administrativo, exibindo, assim, uma dupla face quanto a sua natureza, uma na qual se revela o aspecto político consubstanciado no julgamento ético realizado pelos pares parlamentares e outra na qual o aspecto jurídico se sobressai, impondo que todo o caminhar do processo se dê com base em limites legais. Assim, se por um lado os membros da Câmara ou do Senado têm ampla liberdade de apreciação quanto à ocorrência e aplicação da pena de cassação de mandato por quebra de decoro, por outro deve seguir parâmetros legais mínimos, como garantir ao parlamentar acusado o direito à ampla defesa e ao contraditório.

A partir dessas características gerais concluímos que o Poder Judiciário está apto a exercer controle de legalidade dos processos de cassação de mandato que tenham por base o art. 55, II, da Constituição, estando apenas vedado a esse Poder a análise quanto ao mérito político da decisão tomada pelos membros do Legislativo. A Constituição remete apenas ao Poder Legislativo o poder para realizar julgamento político sobre a ofensa ao decoro parlamentar, ou seja, não poderia o Judiciário tomar tal decisão sem violar o princípio constitucional da separação de poderes.

Procuramos deixar claro também que, para abertura do processo de cassação por quebra de decoro, alguns requisitos ou condições mínimas devem estar presentes, a fim de que o instrumento da cassação não resulte na mais pura injustiça diante da Constituição. Um exemplo desses requisitos mínimos é a existência efetiva do fato imputado como ofensivo ao decoro – com efeito, se é de notório conhecimento que o comportamento considerado como ofensivo ao decoro não ocorreu concretamente, não se pode abrir processo de cassação com base no art. 55, II, da Constituição.

Outra condição importante para a instauração do processo de cassação é a de que o acusado esteja no exercício de mandato parlamentar; afinal, seria no mínimo ilógico imaginar um processo de cassação de mandato aberto contra quem mandato nenhum exerce. Não havendo mandato, perde-se o objeto da cassação. Sobre essa última situação sempre se coloca a questão da renúncia ao mandato, já que, nesse caso, o parlamentar perde

sua condição de mandatário, fato que impede a continuidade ou a eventual instauração do processo de cassação.

Consoante vimos o exercício do direito de renúncia ao mandato para ter eficácia, isto é, para produzir todos os seus efeitos de direito após manifestação do parlamentar, este deve ocorrer antes que haja qualquer processo que tenha por objetivo ou que possa eventualmente levar à perda do mandato. Na hipótese de a renúncia ocorrer depois de instaurado o processo, seus efeitos ficam suspensos até a deliberação final quanto à existência ou não da quebra de decoro, é esta a determinação contida no § 4º do art. 55 da Constituição.

Importante ressaltar que grande discussão havia e ainda há quanto à adoção de um critério definidor do momento em que se dá a instauração do processo que leve ou possa levar à perda do mandato, uma vez que a resolução dessa questão importa na determinação do momento a partir do qual o parlamentar poderia ou não renunciar ao seu mandato sem ser atingido pelo § 4º do art. 55 da Constituição. Alguns entendiam que apenas existia processo propriamente dito após o oferecimento formal de representação no Conselho de Ética de uma das Casas legislativas, enquanto outros, de maneira distinta, solucionavam o problema defendendo a ideia de que a existência de qualquer apuração sobre falta de ética no âmbito no Poder Legislativo era circunstância suficiente para obstar a eficácia de eventual pedido de renúncia por parte de parlamentar. No centro desse debate estava a necessidade de impedir que o parlamentar faltoso fugisse de sua responsabilidade diante de seus pares.

Em realidade, quando o parlamentar renuncia ao mandato quer apenas manter incólume seu direito de ser votado em pleito eleitoral, isso porque a eventual cassação de mandato por quebra de decoro gera o fenômeno da inelegibilidade para o punido, segundo art. 1º, I, *b*, da Lei Complementar n. 64/90. Embora todo esse debate ainda tenha importância, tendo em vista as repercussões políticas envolvidas, parece-nos que, sob um aspecto, a questão se encontra resolvida – a renúncia não tem mais o condão de evitar a inelegibilidade, pois, atualmente, ela configura uma hipótese de inelegibilidade consoante previsto no art. 1º, I, *k*, da Lei Complementar n. 64/90, alterada pela Lei Complementar n. 135/2010.

Outras duas situações de difícil solução envolvendo as condições para a abertura do processo de cassação de mandato que enfrentamos foram: a do parlamentar reeleito para um segundo mandato e que tenha cometido falta de decoro em mandato anterior; e a do parlamentar que comete ato ofensivo à moral em momento anterior ao exercício de qualquer mandato.

Quanto à primeira situação adotamos a seguinte posição: se o comportamento passível de ser qualificado como indecoroso não era conhecido de maneira ampla pela opinião pública no momento em que o parlamentar foi reeleito, a Casa legislativa a que este pertencer estará apta a abrir procedimento de cassação de seu mandato, isso porque os cidadãos eleitores não tiveram oportunidade de avaliar o comportamento imoral do parlamentar. Todavia, se a situação era inequivocamente de conhecimento público e, mesmo assim, o deputado ou senador foi reeleito para um segundo mandato, será do ponto de vista jurídico e político inconveniente a instauração do processo, pois deve se presumir que a decisão popular foi tomada com pleno conhecimento da situação que envolvia o agente político, não podendo os representantes do povo desfazer aquilo que os donos da soberania popular decidiram. Trata-se de respeitar os ditames do art. 1º, parágrafo único, da Constituição, que considera o povo titular primeiro da soberania.

No que atina à hipótese do parlamentar que cometeu atos ofensivos ao decoro em período anterior ao exercício de qualquer mandato legislativo, polemicamente nos pareceu prudente defender a posição de que só quebra o decoro parlamentar que se encontra submetido ao Estatuto do Congressista. Assim, quem não era representante do povo no momento da conduta não pode, posteriormente, tendo em vista a eleição para o cargo de deputado ou senador, ser punido nos termos do art. 55, II, da Constituição.

Esses são, a nosso ver, os pontos centrais das análises que realizamos ao longo do percurso de pesquisa, todos desenvolvidos a partir da perspectiva de que é necessário garantir a integridade institucional do Poder Legislativo, sem, contudo, sacrificar o princípio da soberania popular, e aqui estamos sempre diante de problemas de difícil solução.

Por fim, importa observar que vivenciamos nos tempos atuais o que podemos nomear como fenômeno da politização da moral, isto é, a situação na qual os resultados da luta política dependem do desempenho moral de seus contendores, e tal constatação por si

só já é motivo suficiente para atentarmos a um uso mais razoável e lógico do instrumento da cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro.

REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, Louis. *Montesquieu, la política y la historia*. Madrid: Editorial Ciencia Nueva, 1968.

ALVIM, Arruda. *Manual de direito processual civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Manual das eleições*. São Paulo: Saraiva, 2006.

ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. São Paulo: Malheiros, 2007.

AVRIL, Pierre; GICQUEL, Jean. *Droit parlementaire*. Paris: Montchrestien, 2004.

AZEVEDO, José Affonso Mendonça de. *Elaborando a constituição nacional – atas da subcomissão elaboradora do Anteprojeto 1932/1933*. Edição Fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2004.

BARBOSA, Ruy. *Comentários à Constituição Federal brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1933, v. 2.

BARBOSA, Ruy. *Comentários à Constituição Federal brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1933. v. 4.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1999. v. 4, t. I.

BIM, Eduardo Fortunato. A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar. Sindicabilidade, jurisdicional e tipicidade. Brasília: *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, n. 169, jan./mar. 2006.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Brasília: Paz e Terra, 1989.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 1998.

BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. São Paulo: Saraiva, 1992.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011.

BURKE, Edmund. *Discurso aos eleitores de Bristol*. Tradução de Cid Knipell Moreira. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os clássicos da política 2*. São Paulo: Ática, 1995.

CAGGIANO, Monica Heman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004.

CAGGIANO, Monica Heman Salem. Eleições 2002: o financiamento das campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento jurídico. São Paulo: *Revista de Direito Mackenzie*, ano 1, n. 1, jan./jun. 2000.

CAGGIANO, Monica Heman Salem. *Oposição na política*. São Paulo: Angelotti, 1995.

CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato parlamentar: aquisição e perda antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005.

CALIMAN, Auro Augusto. O recall no Estado de São Paulo. Brasília: *Revista de Informação Legislativa*, 2005.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2002.

CARDOZO, José Eduardo Martins. *A crise do legislativo*. São Paulo: *Revista de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*, n. 67, 2009.

CARDOZO, José Eduardo Martins. Consulta n. 001/2007. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho*, n. 4. Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP. São Paulo: Manole, 2011.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *A Constituição Federal comentada*. Rio de Janeiro: José Konfino, 1948. v. II.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. v. V.

CUNHA, Sérgio Sérulo da. *Fundamentos de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2008. v. 1 e 2.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2006.

DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. *Direito constitucional: instituições de direito público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

DINAMARCO, Candido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. São Paulo: Malheiros, 2004. v. I.

DORIA, A. de Sampaio. *Direito constitucional*. Teoria geral do Estado. São Paulo: Max Limonad, 1962. v. I, t. II.

DORIA, A. de Sampaio. *Direito constitucional: comentários à Constituição de 1946*. São Paulo: Max Limonad, 1960. v. 2.

DUGUIT, Léon. *Traité de droit constitutionnel*. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie/E. de Boccard, 1924.

DUSSEL, Enrique. *20 Teses de política*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales – CLASCO. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

DUVERGER, Maurice. Apogeo y declinación del sistema parlamentario. In: DUVERGER, Maurice; BRIDIER, Manuel. *El sistema parlamentario*. El poder real. Buenos Aires: Schapire Editor, 1973.

DUVERGER, Maurice. *Cours de droit constitutionnel*. Paris: Librairie Du Recueil Sirey, 1946.

DUVERGER, Maurice. *Metodos de las ciencias sociales*. Barcelona: Ariel, 1980.

ELAERES, José Marques Teixeira. *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Fabris Editor, 2005.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia. El principio de “la responsabilidad de los poderes públicos” según el art. 9.3 de la Constitución y la responsabilidad patrimonial del estado legislador. *Revista de Derecho Constitucional*, año 23, n. 67, enero/abr. 2003.

FAGUNDES, M. Seabra. *Conceito de mérito no direito administrativo*. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 1951.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. São Paulo: Globo, 2008.

FARIA, José Eduardo Faria. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2002.

FARIA, José Eduardo. *Poder e legitimidade*. São Paulo: Perspectiva, 1978.

FEREJOHN, John Accountability and authority: toward a theory of political accountability. In: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

FERRAZ JR. Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, 2007.

FERREIRA, Pinto. *Código eleitoral comentado*. São Paulo: Saraiva, 1998.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 2.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 3.

FERREIRA, Pinto. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1975. v. I.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, jul./set. 1991.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1984.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 2.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1998.

FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

GAUDEMET, Yves. *Droit administratif général*. Paris: LGDJ, 2001.

GAUDEMET, Yves. *Traité de droit administratif*. Paris: LGDJ, 2001.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. t. I.

HAMON, Francis. TROPER, Michel. BURDEAU, Georges. *Direito constitucional*. Barueri: Manole, 2005.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*, n. 57. Tradução de Heitor de Almeida Herrera. Brasília: Editora da UnB, 1984.

HAURIOU, Maurice. *Précis de droit constitutionnel*. Paris: Recueil Sirey, 1929.

HELLER, Herman. *Teoria do Estado*. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Tradução de Fernando de los Rios. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. *Curso de direito constitucional*. Bahia: Podium, 2010.

JÚNIOR, Hamilton Rangel. *Princípio da moralidade institucional*. São Paulo: J. de Oliveira, 2001.

JÚNIOR, José Cretella. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Forense Universitária, 1992. v. V.

KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOEWENSTEIN, Karl. *Brazil under Vargas*. New York: Macmillan Company, 1942.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ediciones Ariel, 1957.

LOMBA, Pedro. *Teoria da responsabilidade política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Tradução de Antonio Caruccio-Caporale. Porto Alegre: L&PM, 2007.

MARX, Karl. *A ideologia alemã*. São Paulo: Grijalbo, 1977.

MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1948. v. II.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. II.

MENDES, Antonio Carlos. *Introdução à teoria das inelegibilidades*. São Paulo: Malheiros, 1994.

MICHELS, Robert. *Os partidos políticos*. Tradução de Hamilton Trevisan. São Paulo: Senzala, s/d.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1964.

MILLS, C. Wrigh. A sociedade de massas. In: FORACCHI, Marialice Mencarini, MARTINS, José de Souza (Org.). *Sociologia e sociedade: leituras de introdução à sociologia*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1977.

MIRANDA, Jorge. *Funções do Estado*. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 1991.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 01 de 1969*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. t. III.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *O espírito das leis*. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.

PINTO, Djalma. *Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal*. São Paulo: Atlas, 2007.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. São Paulo: Giordano, 1995.

PRÉLOT, Marcel. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Dalloz, 1963.

QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. *Estado-polícia, Estado de direito e poder discricionário*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989. v. I: Estudos de Direito Público.

QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. *Teoria dos actos de governo*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989. v. I: Estudos de Direito Público.

RAWLS, Jhon. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

REALE, Miguel. *Decoro parlamentar e cassação de mandato eletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969.

ROBESPIERRE, Maximilien de. *Discursos e relatórios na Convenção*. Tradução de Maria Helena Franco Martins. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROURE, Agenor. *A constituinte republicana*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social: princípios do direito político*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. Brasília: *Revista do Serviço Público*, ano 48, n. 3, set./dez. 1997.

SARTORI, Giovanni. *A política*. Brasília: Editora da UnB, 1997.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no Estado representativo moderno*. Tradução de Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Minas Gerais: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

SARTORI, Giovanni. *Teoria da democracia revisitada. O debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994.

SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*. São Paulo: Fondo de Cultura Económica, 1965.

SCHMITT, Carl. *La defensa de la constitución*. Barcelona: Editorial Labor, 1931.

SCHMITT, Carl. *Sobre el parlamentarismo*. Madrid: Tecnos, 1990.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Tradução de Francisco Ayala. Madrid: Alianza Universidad, 2009.

- SIEYÉS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa: qu'est-ce que le Tiers État?* Tradução de Norma Azeredo. São Paulo: Lumen Juris, 1997.
- SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SODRÉ, Roberto Costa de Abreu. *O parlamento e o Estado moderno*. Brasília: IPEAC, 1973.
- TEIXEIRA, Carla Costa. *A honra da política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.
- TEIXEIRA, Carla Costa. *Ética e política: velhas questões, novos atores*. Brasília: Série Antropologia, 2005, p. 03. Disponível em: <<http://vsites.unb.br/ics/dan/Serie387empdf.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2011.
- TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Fabris Editor, 2005.
- THOMPSON, Dennis F. *Ethics in congress: from individual to institutional corruption*. Washington: The Brookings Institution, 1995.
- THOMPSON, John B. *O escândalo político: poder e visibilidade na era da mídia*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- TOCQUEVILLE, Alexis. *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

TORRINHA, Francisco. *Dicionário português-latino*. Porto: Editorial Domingos Barreira, 1939.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1983.

WEBER, Max. *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*. São Paulo: Abril Cultural, 1974. v. XXXVII. (Coleção Os Pensadores).

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Tradução de Gabriel Cohn. Brasília: Editora da UnB, 2009. v. 1.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta, 2008.

ZORRO, Carlos Sanchez. *El parlamento. Sus orígenes y su posterior evolución*. Bogotá: Universidad Javeriana, Editorial Omnia, 1965.