

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
ESCOLA DE DIREITO, TURISMO E MUSEOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

CAIO LUCCA DAMAZIO

A ATUAÇÃO PARLAMENTAR E SEU LIMITE JURÍDICO-POLÍTICO:
O PROCESSO LEGISLATIVO DISCIPLINAR NO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO
PARLAMENTAR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Ouro Preto - MG

2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
ESCOLA DE DIREITO, TURISMO E MUSEOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

CAIO LUCCA DAMAZIO

A ATUAÇÃO PARLAMENTAR E SEU LIMITE JURÍDICO-POLÍTICO:
O PROCESSO LEGISLATIVO DISCIPLINAR NO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO
PARLAMENTAR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação “Novos Direitos, Novos Sujeitos”, da Universidade Federal de Ouro Preto, como requisito para obtenção de título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Novos Direitos, Novos Sujeitos

Linha de Pesquisa: Diversidade Cultural, Novos Sujeitos e Novos Sistemas de Justiça

Orientador: Prof. Dr. Bruno Camilloto Arantes

Ouro Preto - MG

2023

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

D155a Damazio, Caio Lucca.

A atuação parlamentar e seu limite jurídico-político [manuscrito]: o processo legislativo disciplinar no conselho de ética e decoro parlamentar da câmara dos deputados. / Caio Lucca Damazio. - 2023.
88 f.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Camilloto Arantes.
Dissertação (Mestrado Acadêmico). Universidade Federal de Ouro Preto. Departamento de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito.
Área de Concentração: Novos Direitos, Novos Sujeitos.

1. Poder Legislativo. 2. Câmaras legislativas. 3. Democracia. 4. Democracia - Razão Pública. 5. Direito e ética - Decoro parlamentar. I. Arantes, Bruno Camilloto. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU 34

Bibliotecário(a) Responsável: Maristela Sanches Lima Mesquita - CRB-1716



FOLHA DE APROVAÇÃO

Caio Lucca Damazio

A atuação parlamentar e seu limite jurídico-político:

O processo legislativo disciplinar no conselho de ética e decore parlamentar da câmara dos deputados

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito (Novos Direitos, Novos Sujeitos) da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direito.

Aprovada em 13 de março de 2023.

Membros da banca

Prof. Dr. Bruno Camilloto Arantes (orientador)

Universidade Federal de Ouro Preto

Prof. Dr. Alexandre Gustavo Melo Franco Bahia

Universidade Federal de Ouro Preto

Profª. Drª. Flaviane de Magalhães Barros Bolzan de Moraes

Universidade Federal de Ouro Preto

Prof. Dr. Flávio Barbosa Quinaud Pedron

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Bruno Camilloto Arantes, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito no Repositório Institucional da UFOP em 05/06/2023.



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Camilloto Arantes, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 05/06/2023, às 11:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0536357** e o código CRC **05BC0DFD**.

À minha família, de sangue e de alma.

AGRADECIMENTOS

“Eu sou também a materialização do sonho dos meus ancestrais. Não só isso, mas o que eu consigo fazer só tem sentido na medida em que eu consigo também abrir espaço para que outras pessoas possam sonhar.”

Silvio de Almeida

Recentemente, em conversa com minha avó paterna, descobri que minha bisavó – cujo carinho ainda me resta conservado na memória – era descendente direta de negros escravizados que realizavam trabalhos forçados na Fazenda Rio de São João, no interior de Minas Gerais, por volta dos fins do século XVIII e início do século XIX. Entender parte das minhas raízes e suas consequências me fizeram compreender que ingressar e finalizar um Mestrado em Direito por uma Universidade Federal é, antes de tudo, uma conquista ancestral.

Não só por parte paterna, como também por parte materna, meus ancestrais nunca tiveram acesso à educação formal, a propriedade de terras ou um lugar de poder no Estado. Pelo contrário, sempre estiveram à margem da sociedade brasileira, sobrevivendo como era possível. Por isso, meu primeiro agradecimento é para aquelas e aqueles que me antecederam na história e, por terem lutado para sobreviver, possibilitaram que eu sonhasse para viver. Sem eles, não existiria eu.

Com isso, também com muito suor e sacrifício, meu pai e minha mãe contrariaram as estatísticas e conseguiram me proporcionar uma educação básica de qualidade, uma moradia segura e alimentação adequada. Dessa maneira, fui o 1º neto paterno e materno a ingressar e concluir o Ensino Superior por uma Universidade Federal. Agora, também ocupo o posto de 1º a ingressar e concluir um Mestrado. Sendo assim, o segundo agradecimento é destinado para meu pai, Carlos, e minha mãe, Dalva, por sempre acreditarem no meu potencial e me darem todo o suporte que precisei para superar os desafios. Nesse sentido, também agradeço minha irmã, Clara, por ser uma amiga e confidente no seio familiar.

Além do mais, é impossível não agradecer à Universidade Federal de Ouro Preto, minha *alma mater*, por todo ensinamento e possibilidade de crescimento desde a graduação em Direito até o Mestrado. Em 2014, quando pisei pela primeira vez na UFOP para cursar a graduação, não imaginava metade do que a Universidade poderia me proporcionar. Hoje, quase 10 anos depois, meu sentimento é de eterna gratidão. Em especial, pelo período do Mestrado, agradeço à profª. Tatiana Ribeiro e aos professores Bruno Camilloto, Alexandre Bahia e Leonardo Nunes pelas contribuições acadêmicas. Agradeço também à profª. Ana Paula Diniz, pelo brilhante acompanhamento durante o Estágio de Docência em Ciência Política.

Também deixo o meu agradecimento a todas e todos que fizeram desse retorno à Ouro Preto uma experiência incrível. Muito obrigado à turma de Direito 21.2, para quem tive o privilégio de lecionar e com quem muito aprendi enquanto professor; à República Hospício, pela amizade e por me abrigarem dezenas de vezes nos dias em que eu precisava de hospedagem em Ouro Preto; aos colegas da turma 5 do PPGD, especialmente: Márcia Fernanda, Marina, Amanda, Gisele, Rosana, Felipe e Kessler, que me acompanharam em momentos importantes dessa trajetória.

Ainda, agradeço à Ana Laura e ao Lucas Paulino por serem inspirações acadêmicas quando ainda estava me preparando para o processo seletivo; aos colegas da Câmara Municipal de Belo Horizonte, que sempre foram compreensivos quando precisei; aos meus familiares, amigos e amigas, a quem não nomearei pelo risco de cometer injustiças caso esqueça de alguém; aos profissionais da saúde (física e mental) que me deram suporte e tornaram esse sonho alcançável, em especial: Myriam, Ana Ester, Sarah e Lucas.

Por fim, agradeço à Gabi, minha companheira de todas as horas, que sempre esteve ao meu lado nos momentos bons e ruins, e que não soltou minha mão quando tudo parecia desabar. Obrigado pelo seu amor e carinho, e por se fazer presente nos pequenos detalhes, mesmo quando minha ausência era necessária. Sem você, com certeza eu não teria conseguido.

Espero que esse trabalho sirva de norte para todas e todos que, de alguma maneira, sentem que o Poder Legislativo – em especial, a Câmara dos Deputados – precisa repensar suas ações e agir à altura da responsabilidade que lhes é atribuída. O Estado Democrático de Direito é uma conquista do povo brasileiro, e seu fortalecimento passa por uma atuação contundente do Parlamento em defesa dos princípios e garantias da Constituição Federal de 1988. O Congresso Nacional não é terra sem lei, e não deve haver espaço para arbítrios que busquem fragilizar nossa democracia.

“Direito e poder são as duas faces de uma mesma moeda: só o poder pode criar o direito e só o direito pode limitar o poder”

Norberto Bobbio

RESUMO

O presente estudo tem como tema central a discussão acerca do limite jurídico-político da atuação dos membros da Câmara dos Deputados nos casos em que há julgamento de seus pares por quebra de decoro parlamentar. Por meio de uma pesquisa teórica de caráter jurídico-compreensivo e jurídico-propositivo, utilizando como marco teórico a ideia de Razão Pública desenvolvida por John Rawls e o conceito de processo como procedimento realizado em contraditório, cunhado por Elio Fazzalari e popularizado no Brasil pela obra de Aroldo Plínio Gonçalves, busca-se comprovar a hipótese de que Deputadas Federais e Deputados Federais, atuando em processos no âmbito do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, devem agir dentro dos limites impostos pela Razão Pública e conforme os princípios constitucionais processuais, contribuindo assim para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Com o intuito de exemplificar melhor a temática, será também realizado um estudo de caso cujo objeto são as representações apresentadas em desfavor do Deputado Federal Eduardo Bolsonaro, em 2019, após o parlamentar ter defendido a possibilidade de edição de um “novo AI-5”. Sendo assim, serão analisados os aspectos da teoria de John Rawls que se adequam ao Poder Legislativo, a razão de o procedimento do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados ser compreendido como uma modalidade de processo na perspectiva constitucional e os limites existentes na atuação parlamentar. Por fim, pretende-se apresentar uma teoria que demarque o limite jurídico e moral-político da atividade parlamentar nos processos legislativos disciplinares, especialmente na Câmara dos Deputados.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Legislativo. Câmara dos Deputados. Estado Democrático de Direito. Razão Pública. Decoro Parlamentar.

ABSTRACT

The central theme of this study is the discussion about the legal-political limits on the actions of members of the House of Representatives in cases where there is a trial of their peers for breach of parliamentary decorum. Through a theoretical research of a legal-comprehensive and legal-propositional nature, using as theoretical framework the idea of Public Reason developed by John Rawls and the concept of process as a procedure performed in contradictory, coined by Elio Fazzalari and popularized in Brazil by the work of Aroldo Plínio Gonçalves, we seek to prove the hypothesis that Federal Deputies, acting in proceedings before the Council of Ethics and Parliamentary Decency, should act within the limits imposed by the Public Reason and according to the constitutional principles of procedure, thus contributing to the strengthening of the Democratic State. In order to better exemplify the theme, a case study will also be conducted whose object is the representations filed against Federal Congressman Eduardo Bolsonaro, in 2019, after the congressman defended the possibility of issuing a "new AI-5". Therefore, the aspects of John Rawls' theory that are adequate to the Legislative Branch will be analyzed, the reason why the procedure of the Council of Ethics and Parliamentary Decency of the House of Representatives is understood as a type of process in the constitutional perspective and the existing limits on parliamentary action. Finally, it is intended to present a theory that demarcates the legal and moral-political limits of parliamentary activity in legislative disciplinary proceedings, especially in the House of Representatives.

KEYWORDS: The Legislative Branch. House of Representatives. Democratic Rule of Law. Public Reason. Parliamentary Decorum.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI-1 – Ato Institucional nº 1

AI-5 – Ato Institucional nº 5

AM – Amazonas

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

Art. – Artigo

CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CF/88 – Constituição Federal de 1988

DEM – Democratas

Dep. – Deputado Federal

Dep.^a – Deputada Federal

DF – Distrito Federal

EC – Emenda Constitucional

GB – Guanabara

MA – Maranhão

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MG – Minas Gerais

Min. – Ministro

MS – Mandado de Segurança

Nº – Número

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PODE – Podemos

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

REDE – Rede Sustentabilidade

RS – Rio Grande do Sul

SC – Santa Catarina

SP – São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

TO – Tocantins

UNIÃO – União Brasil

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	A RAZÃO PÚBLICA NA TEORIA DE JOHN RAWLS	19
2.1	Conceitos introdutórios.....	19
2.2	A ideia de razão pública	25
2.3	A razão pública e o Poder Legislativo.....	27
3	POR UMA TEORIA GERAL DO PROCESSO	32
3.1	Os diferentes conceitos de processo a partir de Bülow.....	32
3.2	Chiovenda, Carnelutti e Couture no desenvolvimento da ciência processual.....	35
3.3	O Processo como procedimento realizado em contraditório	40
3.4	O Processo na perspectiva constitucional do Estado Democrático de Direito	44
3.5	Qual Processo Legislativo?	49
3.5.1	Considerações preliminares	49
3.5.2	Processo Legislativo Legiferante	50
3.5.3	Processo Legislativo Disciplinar.....	51
4	O PROCESSO DE CASSAÇÃO DE MANDATO POR QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	55
4.1	Os limites da atuação parlamentar	55
4.2	Quebra de Decoro Parlamentar e a responsabilização na Câmara dos Deputados	60
4.3	O Caso Eduardo Bolsonaro e o “novo AI-5”	67
4.3.1	Apontamentos iniciais	67
4.3.2	A defesa de um novo AI-5	68
4.3.3	Representação, Processo e Julgamento.....	71
4.4	À margem do Direito e da Moral Política.....	74
5	CONCLUSÃO	81
6	REFERÊNCIAS	84

1 INTRODUÇÃO

Em diferentes momentos históricos, do período pré-homérico (2000 a.C. – 1200 a.C.) até o nascimento do Estado moderno (em meados do século XV), incluindo civilizações orientais, tribais e sociedades pré-colombianas, poucas foram as organizações políticas que constituíram corpos legislativos formalmente delimitados e com unidade funcional. Via de regra, a figura atribuída ao legislador era a de um reformista cujos poderes tinham natureza nitidamente executivos, ou se materializava através de um grupo de conselheiros que acompanhava o chefe político (FLORENTINO, 2022, p. 12-13).

Quando uma estruturação de corpos legislativos estáveis existiu, seus membros eram completamente subordinados ao detentor do poder central, como nos Estados que surgiram na Europa do século XVI. Na oportunidade em que legisladores eventualmente detinham alguma autonomia, sua liberdade tinha como fundamento a dignidade especial de que gozavam, por hereditariedade ou comenda recebida, não o exercício de representação política. Não há uma determinação precisa do momento em que surge o Parlamento, mas um marco significativo foi a assinatura da Magna Carta na Inglaterra, que abriu caminho para a ideia da limitação do poder. (FLORENTINO, 2022, p. 13-14).

No Brasil, o Poder Legislativo é bicameral desde a Constituição de 1824, e com exceção da previsão inserida na Constituição de 1937, ao lado da Câmara dos Deputados sempre esteve o Senado. Ao longo dos anos, diferentes foram os critérios utilizados para escolher quem iria ocupar os cargos representativos nas Casas Legislativas, mas uma ideia fundamental restou intacta: o Senado representaria os estados componentes da federação, enquanto a Câmara dos Deputados seria a representação do povo brasileiro.

Atualmente, a Câmara dos Deputados é composta por 513 membros (Deputadas ou Deputados Federais), e o Senado Federal por 81 membros (Senadoras e Senadores). A representação do Senado é estabelecida pela Constituição, que determina que os estados e o Distrito Federal terão 3 (três) senadores cada. Em contrapartida, o tamanho da Câmara é definido por lei complementar, mas guarda proporcionalidade à população dos estados, não sendo possível que uma unidade da Federação tenha menos de 8 (oito) ou mais de 70 (setenta) Deputados.

O mandato das Deputadas e dos Deputados tem duração de 4 (quatro) anos, em referência indireta à duração da legislatura, enquanto as Senadoras e os Senadores exercem um mandato de 8 (oito) anos, conforme determinação constitucional. Para candidatar-se à Câmara

dos Deputados é preciso ter ao menos 21 (vinte e um) anos de idade, enquanto para o Senado a exigência é de 35 (trinta e cinco) anos. Em ambas as ocasiões, a Constituição prevê outros requisitos mínimos, como a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos e a filiação partidária.

Nesse ponto, cabe frisar que a Constituição Federal de 1988 garante aos membros do Poder Legislativo uma prerrogativa fundamental, conhecida como imunidade parlamentar. Essa imunidade pode ser dividida em duas categorias: material e formal. Sobre a imunidade formal, trata-se de um instituto jurídico de natureza processual, que limita as hipóteses de persecução penal e prisão dos congressistas. No que tange à imunidade material, a Constituição determina que os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por suas opiniões, palavras e votos.

Acerca da imunidade material, um aspecto mostra-se extremamente relevante para o estudo que se pretende realizar: ela não abarca uma possível responsabilização na esfera política. De acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, caso um Deputado ou Senador abuse de suas prerrogativas, o mesmo poderá ser punido com a perda do mandato, mediante processo instaurado no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Casa Legislativa a que pertence.

Ressalta-se que o Poder Legislativo tem como incumbência principal a atividade legiferante – qual seja, a de produzir normas gerais e abstratas que inovam ao ordenamento jurídico, ou simplesmente, leis. Todavia, considerando a possibilidade de cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar, surge um questionamento central: qual o limite de atuação parlamentar no âmbito dessa modalidade de processo?

Para responder a essa pergunta, do ponto de vista da filosofia política, será utilizado como marco teórico a compreensão de John Rawls (2011) sobre Razão Pública, desenvolvida especialmente na obra “O Liberalismo Político”, com ênfase na sua congruência ao Poder Legislativo durante a atuação de parlamentares nos processos que tramitam no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, em especial por quebra de decoro e que ensejam a perda do mandato.

Além dessa primeira possibilidade de resposta, a questão também toca temas pertinentes ao Direito Processual. Com o intuito de delimitar o procedimento que apura a quebra de decoro parlamentar dos membros da Câmara dos Deputados como um processo que deve ser guiado pelos preceitos constitucionais, o marco teórico adotado será a compreensão de processo como procedimento realizado em contraditório, desenvolvida por Elio Fazzalari e popularizada no

Brasil pela obra de Aroldo Plínio Gonçalves (1992). Ademais, a leitura da teoria fazzalariana será realizada à luz das implicações jurídicas existentes em um Estado Democrático de Direito.

Compreendendo o cenário político brasileiro dos últimos anos, em que é possível constatar um maior envolvimento da Câmara dos Deputados no julgamento de seus pares, especialmente após a cassação do mandato de seu ex-Presidente, o Deputado Federal Eduardo Cunha, o objeto de estudo terá como enfoque principal as Deputadas e Deputados Federais e toda a sistemática que envolvida no processo disciplinar promovido pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

Nesse sentido, o objetivo geral desse trabalho é responder se nos processos disciplinares por quebra de decoro parlamentar que ensejam a perda do mandato, os membros da Câmara dos Deputados devem atuar conforme os limites da Razão Pública. Além disso, pretende-se demonstrar a adequabilidade desse procedimento como processo sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. Dentre os objetivos específicos, almeja-se a) distinguir a atuação do Poder Legislativo na elaboração das leis e no julgamento de seus pares; b) analisar, a partir da teoria de John Rawls, o conceito de Razão Pública e sua aplicabilidade ao Poder Legislativo; c) responder se nos casos julgados pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, os congressistas devem atuar conforme preceitua a Razão Pública; d) compreender a estrutura processual e o regramento jurídico aplicável ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados; e) estudar um caso concreto e analisar a atuação do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar à luz dos marcos teóricos já elencados.

A hipótese defendida é a de que os membros da Câmara dos Deputados, atuando em processos de responsabilização disciplinar por quebra de decoro parlamentar, devem agir conforme os preceitos da Razão Pública e guiados pelos princípios constitucionais processuais, contribuindo assim para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Para comprová-la, primeiramente, será apresentado o conceito de Razão Pública de Rawls e como se dá sua adequação ao Poder Legislativo.

Posteriormente, desenvolve-se a ideia de processo como procedimento realizado em contraditório em oposição à concepção de processo enquanto relação jurídica. Desse modo, é possível adequar o procedimento realizado no âmbito do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar como uma modalidade de processo, sob a perspectiva constitucional do Estado Democrático de Direito.

Por fim, ocorrerá a análise das imunidades parlamentares e suas implicações, bem como a ideia de Decoro Parlamentar e todo regramento processual atinente ao processo disciplinar para averiguar condutas indecorosas na Câmara dos Deputados. Com a finalidade didática de expor o pensamento desenvolvido, será realizado também um estudo de caso com base nas representações apresentadas em desfavor do Deputado Federal Eduardo Bolsonaro, quando da sua fala em defesa da possibilidade de edição de algum instrumento semelhante ao Ato Institucional nº 5. Então, toda a problemática apresentada será abordada diante de uma perspectiva jurídica e também de moral política.

Em relação ao processo de pesquisa, o projeto se insere na vertente teórico-metodológica do tipo: “jurídico-teórica” (GUSTIN e DIAS, 2010, p. 22), uma vez que acentua os aspectos conceituais, ideológicos e doutrinários de determinado campo que se deseja investigar. Além disso, a perspectiva é interdisciplinar (GUSTIN e DIAS, 2010, p. 86), pela amplitude do tema e a necessidade de se coordenar conteúdos dos campos do Direito com a Ciência Política e a Filosofia; o setor de conhecimento prevalente é da Filosofia do Direito, conectando-se com outros ramos, como Direito Constitucional, Direito Processual e Ciência Política.

Por conseguinte, os tipos genéricos de pesquisa a serem empenhados serão o “jurídico-compreensivo” (GUSTIN e DIAS, 2010, p. 28), de forma a possibilitar a decomposição da problemática em seus mais diversos aspectos; e “jurídico-propositivo” (GUSTIN e DIAS, 2010, p. 29), ao apresentar um novo fundamento teórico sob o qual os membros da Câmara dos Deputados devem atuar no âmbito do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Por seu turno, o raciocínio priorizado será o “hipotético-dedutivo” (GUSTIN e DIAS, 2010, p. 24), uma vez que se questiona a atuação de Deputadas e Deputados Federais em circunstâncias específicas sob o paradigma do Estado Democrático de Direito.

Para a construção da pesquisa, serão utilizados dados primários retirados da jurisprudência e da normativa nacional sobre o tema, e fontes de natureza secundária como livros, artigos, documentos e pesquisas em doutrinas, manuais, dissertações e teses, que serão priorizados por se tratar de uma pesquisa de cunho qualitativo. Como estratégia metodológica, delimitou-se o foco da análise do objeto como uma “pesquisa teórica” (GUSTIN e DIAS, 2010, p. 105) do tipo “análise de conteúdo” (GUSTIN e DIAS, 2010, p. 106), a partir do exame de bibliografia pertinente e documentos públicos. Além do mais, realizou-se também um “estudo de caso” (GUSTIN e DIAS, 2010, p. 105), a partir da análise do processo disciplinar instaurado em desfavor do Deputado Federal Eduardo Bolsonaro, em 2019.

No mais, o projeto se justifica na área de concentração “Novos Direitos, Novos Sujeitos”, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Ouro Preto, na medida em que pressupõe um novo aparato normativo-institucional e dogmático, visando reconhecer o direito como um sistema aberto a novas linguagens e a novas formas de justiça. Nesse mesmo sentido, o enquadramento na Linha 1 “Diversidade Cultural, Novos Sujeitos e Novos Sistemas de Justiça” se dá diante da ideia de construção de Novos Sistemas de Justiça, a partir de uma releitura do Processo Legislativo Disciplinar e suas nuances jurídicas e políticas. Além disso, é importante ressaltar a concordância do tema com estudos desenvolvidos pelo Prof. Dr. Bruno Camilloto, que utiliza em alguns de seus trabalhos a obra desenvolvida por John Rawls como marco teórico.

2 A RAZÃO PÚBLICA NA TEORIA DE JOHN RAWLS

2.1 CONCEITOS INTRODUTÓRIOS

John Rawls (1921-2002) foi professor na Universidade de Harvard e um importante filósofo político do século XX, alcançando um grau elevado de notoriedade ao discutir questões relativas à construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Em sua primeira obra de grande destaque, lançada em 1971 e intitulada “Uma Teoria da Justiça”, o autor afirma que “a justiça é a primeira virtude das instituições sociais, como a verdade é dos sistemas de pensamento”, defendendo a ideia de que o objeto primário da justiça é a estrutura básica da sociedade, mais exatamente a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social (RAWLS, 2000, p. 7-8).

A teoria proposta por Rawls é dividida em duas partes: a primeira refere-se à interpretação de uma situação inicial e a formulação dos princípios disponíveis para escolha, enquanto a segunda dispõe de argumentos que explicam quais desses princípios seriam adotados para a vida em sociedade (SEGAT e SCOTT JUNIOR, 2019, p. 2). Ao desenvolver a ideia da situação inicial, o autor propõe o experimento mental da “posição original”, onde as pessoas estariam cobertas por um véu de ignorância, em uma situação em que escolheriam os princípios de justiça de uma sociedade ideal – sem ter conhecimento, todavia, a qual categoria pertencem e quais suas vantagens ou desvantagens nesse contexto.

A posição original é o *status quo* inicial apropriado para assegurar que os consensos básicos nele estabelecidos sejam equitativos e esse fato delimita o conceito de “justiça como equidade” (RAWLS, 2000, p. 19). Segundo Rawls, haveria consenso sobre dois princípios de justiça na posição original, sendo a primeira afirmação de ambos que:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras. Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos. (RAWLS, 2000, p. 64)

Assim, com o desenvolvimento dos conceitos referentes aos princípios de justiça, pode-se afirmar que os escolhidos na posição original seriam (a) um sistema de liberdades iguais para todos e (b) um sistema em que as desigualdades econômicas e sociais são permitidas se respeitarem o princípio da diferença e a igualdade equitativa de oportunidades (SEGAT e SCOTT JUNIOR, 2019, p. 6). No que se refere ao primeiro princípio, Rawls dá uma atenção

especial às liberdades básicas, que seriam consideradas como aquelas que forneceriam as condições políticas e sociais essenciais para o adequado desenvolvimento e pleno exercício das faculdades morais das pessoas livres e iguais.

Já em relação ao segundo princípio, o autor aponta que a igualdade de oportunidades exigiria não só que os cargos públicos e posições sociais estivessem abertos, mas que todos tivessem uma chance equitativa de ter acesso a eles. Por sua vez, o princípio da diferença seleciona uma posição específica a partir da qual as desigualdades econômicas e sociais devem ser julgadas, considerando que as expectativas mais elevadas dos que estão em melhor situação somente serão justas se fizerem parte de um esquema que eleve as expectativas dos membros mais desfavorecidos (SEGAT e SCOTT JUNIOR, 2019, p. 12).

Posteriormente, em 1993, John Rawls publica seu segundo grande trabalho, o “Liberalismo Político”¹, que de certa forma rebate as críticas direcionadas à sua teoria da justiça como equidade, esclarecendo e revisando alguns pontos que apresentavam erros ou não pareciam claros. A questão central que o autor busca responder diz respeito à estabilidade das instituições democrático-representativas diante das grandes divergências existentes na sociedade.

Desse modo, a intenção do liberalismo político é mostrar que mesmo no contexto em que vivem as sociedades modernas, é possível construir uma concepção de justiça compartilhada e que funcione, superando os desacordos entre as múltiplas doutrinas existentes e identificando as bases de um acordo que seja amplo o suficiente para abranger princípios essenciais, e profundo na medida em que inclui diferentes concepções da pessoa e da sociedade (GARGARELLA, 2008, p. 229-230).

Nesse aspecto, Rawls agora apresenta sua teoria construindo o conceito de uma concepção política de justiça, tendo três características principais. Para o autor, essa concepção é uma concepção moral, porém elaborada em relação a um objeto mais específico, tendo como foco as instituições políticas, sociais e econômicas. Assim, primeiramente, a concepção política de justiça se refere a questões relativas à estrutura básica da sociedade² - aqui compreendida enquanto uma democracia constitucional moderna -, os princípios, critérios e preceitos que se

¹ A obra é resultado de vários ensaios produzidos por John Rawls a partir de 1978.

² Rawls entende, por estrutura básica, as principais instituições políticas, sociais e econômicas da sociedade, e a maneira pela qual se combinam em um sistema unificado de cooperação social de uma geração até a seguinte (RAWLS, 2011, p. 54)

aplicam a ela, bem como a forma pela qual essas normas devem estar expressas no caráter e nas atitudes dos membros da sociedade que realizam seus ideais (RAWLS, 2011, p. 53-54).

Consequentemente, a concepção política não possui pretensão de estabelecer uma visão geral e abrangente, mas sim de elaborar uma concepção razoável para a estrutura básica, não buscando nenhum compromisso mais amplo com qualquer outra doutrina. Logo, não busca ser geral e se estender a normas sobre a conduta pessoal de cada cidadão ou seus ideais de vida, como também não pretende ser abrangente a ponto de resolver todas - ou a maioria - das questões que possam ser formuladas sobre justiça política, mas apenas algumas poucas e urgentes, em especial aquelas que necessitam de acordos sobre questões constitucionais básicas e as perguntas fundamentais sobre a justiça (GARGARELLA, 2008, p. 230-232).

Por último, a terceira característica é relativa ao conteúdo da concepção política de justiça, este expresso por meio de certas ideias fundamentais, vistas como implícitas na cultura política pública de uma sociedade democrática. Conforme explica Rawls:

Essa cultura pública compreende as instituições políticas de um regime constitucional e as tradições públicas de sua interpretação (inclusive as do judiciário), bem como os textos e documentos históricos que são de conhecimento geral [...] numa sociedade democrática, há uma tradição de pensamento democrático, cujo teor é, no mínimo, familiar e inteligível ao senso comum civilizado dos cidadãos em geral. As diversas instituições da sociedade, e as formas aceitas de interpretá-las, são vistas como um fundo de ideias e princípios implicitamente compartilhados (RAWLS, 2011, p. 56).

Sendo assim, a própria justiça como equidade parte de uma determinada tradição política e tem como base a ideia central da sociedade como um sistema equitativo de cooperação ao longo do tempo, considerando também, fundamentalmente, que os cidadãos envolvidos na cooperação são pessoas livres e iguais, e que uma sociedade bem-ordenada é efetivamente regulada por uma concepção política de justiça. A partir disso, é possível especificar três elementos de destaque acerca da cooperação social: (a) a cooperação é distinta da mera atividade socialmente coordenada, como aquelas organizadas pelas ordens decretadas por uma autoridade central; (b) a cooperação é guiada por regras e procedimentos publicamente reconhecidos, previamente aceitos pelos indivíduos que cooperam e considerados reguladores adequados de sua conduta pessoal; (c) a cooperação pressupõe termos equitativos que cada participante pode razoavelmente aceitar, desde que todos os outros aceitem (RAWLS, 2011, p. 58).

O último elemento da cooperação social ainda implica a ideia de reciprocidade: os cidadãos envolvidos na cooperação e que participam conforme as regras e procedimentos exigem, devem beneficiar-se da forma apropriada, estimando-se isso por um padrão adequado de comparação. A caracterização dos termos equitativos de cooperação é dada a partir de uma concepção política de justiça. Portanto, como o objeto central dessa concepção é a estrutura básica da sociedade, esses termos equitativos são definidos pelos princípios que especificam os direitos e deveres fundamentais no interior das principais instituições da sociedade e regulam os arranjos da justiça no decorrer do tempo, de forma que os benefícios resultantes dos esforços de todos são distribuídos de maneira equitativa e compartilhados de uma geração até a próxima (RAWLS, 2011, p. 58-59).

Em suma, a reciprocidade pode ser compreendida como uma relação entre os cidadãos expressa pelos princípios de justiça que regulam um mundo social onde todos se beneficiam, julgando-se por um padrão adequado de igualdade determinado com respeito a esse mundo; é uma relação entre cidadãos em uma sociedade bem-ordenada. Leciona o autor, no que diz respeito à ideia de sociedade bem-ordenada:

Dizer que uma sociedade é bem-ordenada significa três coisas: a primeira (e isso está implícito na ideia de uma concepção de justiça publicamente reconhecida), que se trata de uma sociedade na qual cada indivíduo aceita, e sabe que todos os demais aceitam, precisamente os mesmos princípios de justiça; a segunda (implícita na ideia de regulação efetiva), que todos reconhecem, ou há bons motivos para assim acreditar, que sua estrutura básica - isto é, suas principais instituições políticas, sociais e a maneira segundo a qual se encaixam num sistema único de cooperação - está em concordância com aqueles princípios; e a terceira, que seus cidadãos têm um senso normalmente efetivo de justiça e, por conseguinte, em geral agem de acordo com as instituições básicas da sociedade, que consideram justas. Numa sociedade assim, a concepção publicamente reconhecida de justiça estabelece um ponto de vista comum, a partir do qual as reivindicações dos cidadãos à sociedade podem ser julgadas (RAWLS, 2011, p. 79).

Considerando os aspectos já abordados, cabe pontuar que o liberalismo político pressupõe que, para propósitos políticos, o exercício da razão humana dentro da estrutura das instituições livres de um regime democrático constitucional tem como resultado normal uma pluralidade de doutrinas abrangentes e razoáveis³ - e, ainda assim, incompatíveis. Essas doutrinas possuem alguns laços essenciais: (a) são um exercício de razão teórica, porque dizem respeito aos principais aspectos religiosos, filosóficos e morais da vida humana, de forma mais

³ Rawls (2011, p. 72-73; 291-292) aponta uma distinção entre doutrinas abrangentes razoáveis e não razoáveis. As primeiras são aquelas que podem ser toleradas pelos cidadãos livres e razoáveis, ou seja, aquelas que se conformam com os elementos constitucionais essenciais - que serão trabalhados em um momento posterior deste estudo. As doutrinas abrangentes não razoáveis não possuem esta característica não podendo ser toleradas pelos cidadãos dentro da estrutura de base da sociedade.

ou menos consistente e coerente; (b) organizam e caracterizam valores reconhecidos de modo que sejam compatíveis entre si e reflitam uma visão de mundo inteligível, destinando a certos valores um peso especial; (c) em geral, se baseiam em uma tradição de pensamento ou doutrina e, apesar de não serem fixas e inalteráveis, tendem a manter uma estabilidade e apenas evoluírem lentamente de acordo com o que enxergam como boas razões (RAWLS, 2011, p. 103).

Dessa maneira, a pluralidade de doutrinas abrangentes traduz a ideia do pluralismo razoável, que inclui tanto as doutrinas religiosas quanto as não-religiosas, e deve ser encarado como consequência natural do próprio exercício da razão em liberdade, representando a possibilidade de uma sociedade pluralista estável e razoavelmente harmoniosa. Contudo, diante da existência de diversas doutrinas abrangentes razoáveis no interior da sociedade, surge a necessidade de compatibilização dessas doutrinas por meio do estabelecimento de um acordo básico entre as diferentes perspectivas. Esse acordo contemplaria a coexistência de diversas visões políticas, axiológicas, morais, religiosas e ideológicas, desde que razoáveis (CAMILLOTO, 2016, p. 58-59).

Isto posto, a esse acordo sobre o sentido normativo das condutas estabelecido pelos cidadãos, cujo objetivo é permitir uma convivência entre as diversidades sociais, dá-se o nome de consenso sobreposto (CAMILLOTO, 2016, p. 59). Para Rawls, esse consenso refere-se a um acordo entre pessoas razoáveis que só aceitam doutrinas abrangentes razoáveis. Nesse sentido, o consenso sobreposto surge como única forma de permitir que, em meio ao pluralismo razoável, cada indivíduo decida aderir à concepção política de justiça (GARGARELLA, 2008, p. 231).

Nesse tipo de consenso, as doutrinas razoáveis endossam a concepção política, mesmo que a partir do seu ponto de vista específico, abarcando seus princípios e valores. Assim, a unidade social é baseada em um consenso sobre a concepção política de justiça, e a estabilidade é possível quando as doutrinas que participam do consenso são aceitas pelos cidadãos politicamente ativos da sociedade, na medida em que as exigências da justiça não conflitam gravemente com os interesses essenciais desses cidadãos (RAWLS, 2011, p. 179-180). O autor ainda complementa que:

A profundidade de um consenso sobreposto requer que seus princípios e ideais políticos tenham por base uma concepção política de justiça que utilize as ideias fundamentais de sociedade e pessoa da forma ilustrada pela justiça como equidade.

Sua extensão vai além dos princípios políticos que instituem os procedimentos democráticos, e inclui os princípios que abarcam a estrutura básica como um todo; por isso, seus princípios também estabelecem certos direitos substantivos, como a liberdade de consciência e pensamento, além da igualdade equitativa de oportunidades e de princípios que atendam a certas necessidades essenciais (RAWLS, 2011, p. 211).

Levando em conta todo o arcabouço teórico proposto pelo liberalismo político, surgem questionamentos relevantes no tocante à legitimidade da estrutura geral da autoridade. Uma vez que os cidadãos são vistos como razoáveis e racionais, livres e iguais, e crentes de diversas doutrinas religiosas, filosóficas e morais razoáveis - sendo isso um fato permanente da cultura pública de sociedades democráticas - quando o poder político é legitimamente exercido? À luz de que princípios e ideais os cidadãos devem ter condições de se enxergarem no exercício desse poder, se o exercício precisa ser justificável para outros cidadãos e respeitar o fato de serem razoáveis e racionais? (RAWLS, 2011, p. 182).

Para responder a essas perguntas, o liberalismo político defende o princípio liberal de legitimidade: o exercício de poder político é inteiramente apropriado somente quando está de acordo com uma constituição, cujos elementos essenciais se pode razoavelmente esperar que todos os cidadãos, em suas condições de livres e iguais, endossem à luz de princípios e ideais aceitáveis para sua razão humana comum (RAWLS, 2011, p. 183). O respeito ao princípio da legitimidade, então, promove o que Rawls denomina de dever de civilidade - um dever que não é legal, mas moral.

Esse dever exige que os cidadãos não recorram a razões que são próprias de sua visão compreensiva particular (seja ela moral, filosófica ou religiosa) na discussão de questões constitucionais básicas, e que sejam capazes de explicar uns aos outros de que modo os princípios e políticas que propõem e pelos quais votam - no que se refere a questões fundamentais - podem ser apoiadas pelos valores da razão pública. Nessas ocasiões, os argumentos utilizados devem ser aqueles que todos possam aceitar razoavelmente, em vista da concepção política de justiça compartilhada e dos valores políticos distintivos do consenso sobreposto (GARGARELLA, 2008, p. 239-240).

Por fim, cabe dizer que para manter uma sociedade democrática justa e estável, mesmo com cidadãos que continuam profundamente divididos em relação às doutrinas religiosas, filosóficas e morais, é preciso renunciar às visões filosóficas e morais abrangentes ao debater questões políticas fundamentais na esfera pública. Nessa hipótese, a razão pública surge como uma das ideias centrais do liberalismo político e um importante mecanismo de argumentação e

justificação - cujo desenvolvimento será realizado separadamente, dada sua importância e relevância para o aprofundamento do estudo aqui proposto.

2.2 A IDEIA DE RAZÃO PÚBLICA

A razão pública corresponde à característica de um povo democrático: é a razão de seus cidadãos, de onde procede o status da igual cidadania (RAWLS, 2011, p. 261). É *conditio sine qua non* do consenso sobreposto entre doutrinas abrangentes razoáveis que quer estabelecer um *minimum* político em uma sociedade bem-ordenada, priorizando a justiça em relação ao bem (SILVEIRA, 2009, p. 65-66). O pressuposto para sua compreensão é um regime político democrático - especificamente uma democracia constitucional. Conforme os ensinamentos de John Rawls:

A ideia de razão pública explicita no nível mais profundo os valores morais e políticos que devem determinar a relação de um governo democrático constitucional com os seus cidadãos e a relação destes entre si. Aqueles que rejeitam a democracia constitucional com o seu critério de reciprocidade rejeitarão, naturalmente, a própria ideia de razão pública. Para eles, a relação política pode ser de amizade ou inimizade para com os de uma comunidade religiosa ou secular particular ou pode ser uma luta implacável para conquistar o mundo para a verdade inteira. O liberalismo político não conquista os que pensam dessa maneira. O zelo de incorporar a verdade inteira na política é incompatível com uma ideia de razão pública que faça parte da cidadania democrática (RAWLS, 2001, p. 174-175)

Essa razão pode ser considerada pública por três perspectivas: (a) enquanto a razão dos cidadãos como tais, é também a razão do público; (b) tem como objeto o bem público e as questões de justiça fundamental; (c) seu conceito e sua natureza são públicos, uma vez determinados pelos ideais e princípios evidenciados pela concepção de justiça política da sociedade. Nesse ínterim, o autor ainda alerta que esse entendimento acerca da razão pública e seu respeito pelos cidadãos não é uma questão jurídica; ela mostra como as coisas devem ser, o que é possível e podem vir a ser, mesmo que isso nunca ocorra - mas não sendo menos fundamental por isso, principalmente considerando um regime democrático constitucional (RAWLS, 2011, p. 261-262).

Como posto anteriormente, o objeto dessa razão é o bem público, ou seja, aquilo que a concepção política de justiça requer da estrutura básica das instituições da sociedade e dos objetivos e fins a que deve servir. Contudo, pondera-se que a razão pública não se aplica à maioria das questões públicas⁴. Ao contrário, essa razão é aplicada apenas em duas hipóteses:

⁴ Muitas questões públicas não são objeto da razão pública, tais como: a legislação fiscal, várias leis que regulam a propriedade, estatutos que versam sobre o meio ambiente, a instituição de parques nacionais e a preservação de áreas de vida silvestre e de espécies de animais e plantas, a previsão de fundos para os museus e as artes, entre outros. (RAWLS, 2011, p.263)

em questões públicas que envolvem (a) elementos constitucionais essenciais e (b) questões de justiça básica. Sendo assim, questões fundamentais como quem tem direito ao voto, que religiões devem ser toleradas ou a quem se deve assegurar a igualdade equitativa de oportunidades devem ser resolvidas somente por valores políticos, guiados pelo exercício da razão pública (RAWLS, 2011, p. 263).

Ao tratar dos limites da razão pública, também é necessário pontuar que ela não se aplica às deliberações e reflexões pessoais sobre questões políticas, nem à discussão a respeito delas nas igrejas ou universidades, por exemplo. Todavia, aplica-se aos cidadãos quando atuam na argumentação política no fórum público, bem como aos membros dos partidos políticos e aos candidatos em campanha, assim como aos grupos que os apoiam. Igualmente, é aplicada à forma pela qual os cidadãos devem votar nas eleições, considerando que elementos constitucionais essenciais e questões de justiça básica estão em disputa (RAWLS, 2011, p. 264).

Nesse sentido, Rawls limita esse discurso a três fóruns específicos da deliberação democrática: (a) os discursos dos juízes, especialmente os da suprema corte; (b) os discursos dos agentes públicos, especialmente os do chefe do Executivo e de membros do Legislativo; (c) os discursos de candidatos a cargos públicos e seus administradores de campanha (PEDRON e BONFIM, 2017, p. 212). Para o autor, a razão pública se aplica de forma especial ao Judiciário, sobretudo ao Supremo Tribunal de uma democracia constitucional com controle de constitucionalidade das leis. Em decorrência da necessidade de explicar e justificar suas decisões baseadas na compreensão da constituição, de estatutos e precedentes relevantes, o tribunal seria um caso exemplar de razão pública (RAWLS, 2011, p.265).

A razão pública não determina nem soluciona nenhuma questão específica de lei ou política pública, mas especifica as razões a serem usadas em decisões das instituições públicas. O ponto central desse conceito, portanto, é que os cidadãos conduzam as suas discussões no marco dos princípios de justiça, uma vez que ambos possuem os mesmos alicerces, sendo complementares em um mesmo acordo. O conteúdo e a ideia de razão pública podem variar dentro dos limites dos princípios de justiça, basta que as discussões sejam feitas em termos de ideias sobre a concepção política de justiça que todos aceitem (FELDENS, 2012, p. 67).

Ao discutir elementos constitucionais essenciais e questões de justiça básica, os cidadãos não devem utilizar como argumento suas doutrinas religiosas e filosóficas abrangentes, tampouco teorias econômicas complicadas de equilíbrio geral, quando controvertidas. A razão pública é a ferramenta conceitual adequada para que os cidadãos

possam escolher - não existindo acordo ou compreensão mútua - quais serão as razões que podem oferecer uns aos outros no debate de assuntos de interesse político fundamental (PEDRON e BONFIM, 2017, p. 213-214).

Há ainda uma distinção entre uma visão exclusiva e uma visão inclusiva da razão pública. A primeira defende que as razões de doutrinas abrangentes não devem ser introduzidas na razão pública, ou seja, suas razões podem ser apresentadas, mas não a própria doutrina. A segunda afirma que é permitido que cidadãos apresentem os valores políticos de doutrinas abrangentes nos fóruns públicos, desde que sirva para fortalecer o próprio ideal de razão pública (FELDENS, 2012, p. 68-69).

Enfim, a ideia de razão pública tem uma estrutura definida, com cinco aspectos importantes: (a) as questões políticas fundamentais às quais se aplica; (b) as pessoas a quem se aplica (funcionários do governo e candidatos a cargo público); (c) seu conteúdo como dado por uma família de concepções políticas razoáveis de justiça; (d) a aplicação dessas concepções em discussões de normas coercitivas a serem decretadas na forma de lei legítima para um povo democrático; (e) a verificação pelos cidadãos de que os princípios derivados das suas concepções de justiça satisfazem o critério de reciprocidade (RAWLS, 2001, p. 175). Em síntese:

Um ideal da razão pública é um complemento apropriado de uma democracia constitucional, cuja cultura está fadada a se caracterizar por uma pluralidade de doutrinas abrangentes razoáveis. Isso é algo que se diz com frequência e, de alguma forma, é certamente correto. Entretanto, é difícil definir esse ideal de modo satisfatório. Na tentativa de fazê-lo, apresentei os tipos de questões políticas às quais a razão pública se aplica: as questões relativas aos elementos constitucionais essenciais e as questões de justiça básica, e vimos que questões são essas. Quanto ao objeto da razão pública, dissemos que se aplica aos cidadãos, quando estes se envolvem na advocacia política no fórum público, em campanhas políticas, por exemplo, e quando votam nessas questões fundamentais. Sempre se aplica às autoridades públicas e governamentais nos fóruns oficiais, em seus debates e votações no parlamento. A razão pública aplica-se especialmente ao judiciário, em suas decisões e em sua condição de exemplar institucional da razão pública. O conteúdo da razão pública é dado por uma concepção política de justiça, e esse conteúdo tem duas partes: princípios substantivos de justiça para a estrutura básica (os valores políticos de justiça); e as diretrizes de indagação e as concepções de virtude que tornam a razão pública possível (os valores políticos da razão pública) (RAWLS, 2011, p. 304).

2.3 A RAZÃO PÚBLICA E O PODER LEGISLATIVO

A partir do conceito desenvolvido por Rawls sobre a razão pública, faz-se necessário realizar alguns apontamentos sobre como essa razão se relaciona a uma instituição específica e central no debate proposto neste estudo: o Poder Legislativo. Todavia, o intuito aqui não é o de abordar o Poder Legislativo apenas no exercício de sua atividade legiferante - para a qual é

primariamente vocacionado -, mas sim analisar como a razão pública é aplicável aos parlamentares nas diferentes nuances de sua atuação, em especial, nos momentos em que exercem uma função julgadora ante seus pares, em razão de denúncias e possíveis transgressões a serem avaliadas e julgadas pelo Conselho de Ética instituído.

Desse modo, como foi apontado no subcapítulo anterior, Rawls afirma que a razão pública não se aplica a todas as questões políticas, mas apenas àquelas que envolvem elementos constitucionais essenciais ou questões de justiça básica. Além disso, os fóruns específicos da razão pública são explicitados em três tipos de discursos: dos juízes, dos agentes públicos (em especial o chefe do executivo e os legisladores) e dos candidatos a cargos públicos e administradores de campanha. Aqui, o estudo será realizado levando em consideração o fórum específico dos discursos no Legislativo, sendo relevante destacar e desenvolver os pontos atinentes às questões sobre os elementos constitucionais essenciais.

Nesse ponto, o autor explica que os elementos constitucionais essenciais são de duas categorias. A primeira categoria diz respeito aos princípios fundamentais que especificam a estrutura geral do Estado e do processo político, como as prerrogativas do Legislativo, do Executivo e do Judiciário e o alcance da regra da maioria. A segunda, versa sobre os direitos e liberdades fundamentais e iguais de cidadania que as maiorias legislativas devem respeitar, tais como o direito ao voto e a participação na política, a liberdade de consciência, a liberdade de pensamento e de associação, assim como as garantias do império da lei (RAWLS, 2011, p. 277).

Antes de abordar o primeiro tipo de elemento constitucional essencial, especificamente as prerrogativas do Legislativo, cabe apontar que o conceito de razão pública serve de fundamento para a construção dos conceitos de Direito e Democracia à luz da Constituição Federal de 1988 (CF/88), além de dar suporte teórico e prático às democracias constitucionais contemporâneas, principalmente em relação ao exercício do poder político de tomada de decisões que afetam diretamente os cidadãos (CAMILLOTO, 2016, p. 75-76).

Sendo assim, considerando o Estado Brasileiro como uma organização democrática e plural, a partir da análise do preâmbulo e dos artigos 1º ao 5º da Constituição vigente (CAMILLOTO, 2016, p. 76), depreende-se do texto constitucional a previsão legal acerca das prerrogativas parlamentares, conforme o art. 53 da CF/88, *in verbis*:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§1º Os deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal

§2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão

§3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação

§4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora

§5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato

§6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhas sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações

§7º A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva.

§8º As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

No mesmo sentido, ao tratar dos limites ao exercício do mandato parlamentar, o art. 55 da CF/88 prevê:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; (grifo nosso)

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

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

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa

§ 3º Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa

§ 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º

Resta inequívoco que a Constituição Federal de 1988, ao discorrer sobre as prerrogativas dos membros do Poder Legislativo nos artigos retro mencionados, tratou de elementos constitucionais essenciais que dizem respeito à estrutura geral do Estado e do processo político, no fórum público específico dos discursos dos legisladores no recinto do Parlamento. Segundo a teoria desenvolvida por Rawls, a razão pública deve ser aplicada nos processos argumentativos que envolvem essas questões.

Conforme o desenho institucional do Poder Legislativo brasileiro em âmbito federal, notadamente no tocante à Câmara dos Deputados, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar é o órgão encarregado do procedimento disciplinar destinado à aplicação de penalidades em casos de descumprimento das normas relativas ao decoro parlamentar. Cabe ao colegiado composto por 21 membros titulares e suplentes, com mandato de dois anos, julgar seus pares nos processos disciplinares que observam se houve alguma transgressão às prerrogativas constitucionais asseguradas aos legisladores, notadamente aquelas pertinentes à observância de preceitos éticos, de dignidade e decoro parlamentar.

De acordo com o princípio liberal de legitimidade, todas as questões tratadas pela legislatura que digam respeito aos elementos constitucionais essenciais, ou sobre eles incidam, devem ser resolvidas, tanto quanto possível, pelos princípios e ideais da razão pública, uma vez que somente uma concepção política de justiça da qual se possa razoavelmente esperar que todos os cidadãos endossem pode servir de base à razão e à justificação públicas (RAWLS, 2011, p. 183). Apesar do autor se referir ao Poder Legislativo tendo em mente apenas sua atividade principal - a de produzir leis -, não há nenhuma objeção expressa à aplicação desses mesmos princípios e ideais às demais atividades, especialmente quando estas têm como objeto as prerrogativas do próprio Legislativo, configurando então uma discussão a respeito de elementos constitucionais essenciais.

Ainda que o Judiciário como um todo - e principalmente o Supremo Tribunal - represente um modelo de razão pública para Rawls, o próprio autor confessa que os tribunais não são as únicas instituições que devem servir como exemplo institucional dessa razão, inclusive, é essencial que outros arranjos sociais façam o mesmo (RAWLS, 2011, p. 286). O argumento utilizado para alçar o Judiciário ao patamar de exemplo reside na ideia de que ele é o único ramo do Estado que é direta e visivelmente a criação dessa razão.

Então, o papel dos juízes seria justificar, por meio da razão pública, por que decidem dessa ou daquela maneira, ou dar consistência a suas razões e articulá-las em uma visão

constitucional coerente, que abranja todas as suas decisões. Deveriam agir de acordo com o que pensam estar sendo requerido pelos casos, práticas, tradições constitucionais e pelos textos históricos constitucionalmente significativos, não podendo invocar sua própria moralidade particular, nem os ideais e virtudes da moralidade em geral, ou suas visões religiosas e filosóficas particulares (RAWLS, 2011, p. 286-287).

Nesse sentido, os membros do Poder Judiciário - em tese - se diferenciariam dos legisladores, que podem votar de acordo com suas visões mais abrangentes quando os elementos constitucionais essenciais e a justiça básica não estiverem em jogo (RAWLS, 2011, p. 286). Não obstante, aqui reside o argumento fundamental que diferencia a atuação parlamentar legiferante em geral e a atuação como julgador nos processos disciplinares que tramitam no Conselho de Ética: os elementos constitucionais, a dizer as prerrogativas do Legislativo e os limites ao exercício do mandato parlamentar, estão em jogo.

Desta maneira, a teoria de Rawls exige que as instituições públicas, aquelas que estão na estrutura de base da sociedade e que garantem os elementos constitucionais essenciais e as liberdades básicas, justifiquem suas decisões com base na melhor leitura constitucional de que sejam capazes. Esse é um dos critérios mínimos para a legitimidade das instituições: dar publicidade aos seus atos e apresentar as razões que foram utilizadas para o ato de tomada de decisão, sendo elas condizentes com a estrutura teórica que compõe a ideia de razão pública (PEDRON e BONFIM, 2017, p. 217).

Além disso, o processo disciplinar realizado no âmbito do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, ainda que exercido de maneira atípica pelo Poder Legislativo, cuja função típica é a atividade legiferante, não deixa de ser um processo, conforme preceitua a Teoria Geral do Processo desenvolvida no Brasil. Logo, se faz necessária a observância de garantias e preceitos fundamentais inerentes às demais espécies de processo, como o contraditório, a ampla defesa, o dever de fundamentação das decisões e o devido processo legal, à luz dos princípios presentes na Constituição Federal de 1988. A respeito desse aspecto, o próximo capítulo abordará as nuances dessa temática.

3 POR UMA TEORIA GERAL DO PROCESSO

3.1 OS DIFERENTES CONCEITOS DE PROCESSO A PARTIR DE BÜLOW

Para que seja possível apontar a conexão do processo legislativo disciplinar (realizado nos casos em que há quebra de decoro parlamentar) com os princípios processuais garantidos pela Constituição Federal de 1988, é necessário primeiro realizar uma análise a respeito da história do próprio conceito de processo. Isso se dá, principalmente, porque a ciência processual – por muito tempo – restringiu a concepção de processo à função estatal realizada no âmbito do Poder Judiciário e de caráter jurisdicional, excluindo então os demais procedimentos. Sendo assim, não é possível demonstrar a natureza processual da atividade desempenhada pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados sem antes definir qual classificação de processo será adotada.

A digressão histórica proposta se inicia com as bases processuais desenvolvidas pelo jurista alemão Oscar Von Bülow, que acreditava terem os magistrados um papel central no entendimento e aplicação do direito, a ponto de controlar quem teria – ou não - acesso à jurisdição, a partir de uma filtragem prévia fundamentada em requisitos estabelecidos de maneira solipsista (LEAL, 2008, p. 40). Para o autor, a relação processual somente se configuraria conforme o estabelecimento de determinados pressupostos processuais, definidos pelos próprios juízes:

A validade da relação processual é uma questão que não pode ser deixada em sua totalidade à disposição das partes, porque não se trata de um acerto privado entre os litigantes, no qual só influem interesses individuais, mas um ato realizado com a ativa participação do tribunal e sob a autoridade do Estado, cujos requisitos são coativos e, em sua maior parte, absolutos. Não é permitido propor uma demanda que não indique a relação jurídica que se alega (*unsubstantierte Klage*); o processo que tramite perante uma autoridade não judicial ou ante um tribunal incompetente, ou que apresente uma parte incapaz de atuar, ou por meio de um representante não legitimado, ou que faça referência a um direito que não é privado, é, sob todos os aspectos, improcedente, nulo e inútil; o demandado pode admitir tais falhas ou não, segundo queira; mas o tribunal não tem que esperar que o réu acuse o defeito; deve considerá-lo sempre, não importa quem o tenha denunciado. Mas não como se estivesse obrigado a um sistema policial de busca; não, deve estar atento ao que as partes expõem, mas a esse material deve aplicar, de ofício, a norma de direito processual respectiva e examinar se o autor atendeu os requisitos de nascimento da relação jurídica processual. Apenas em caso afirmativo o tribunal toma a frente da relação processual, numa atitude cuja classe e modo não se diferencia muito da que assume frente à matéria em litígio. Tanto neste como naquele caso, o juiz nega sua aprovação na hipótese de que o autor não apresente pontos de apoio suficientes para que seja possível considerar fundados os seus respectivos elementos (BÜLOW, 1964, p. 293 apud LEAL, 2008, p. 41-42 - tradução livre).

Bülow defendia que o juiz poderia até mesmo criar o direito em sentido contrário do que previsto em lei, uma vez que exercia o papel de “porta-voz do sentimento jurídico do

povo”⁵, com poder coercitivo suficiente para que o Estado confirmasse suas determinações. Dessa forma, fica evidente que a teoria büllowiana tinha como objetivo central fundamentar de maneira teórica o aumento do poder estatal, tendo como protagonista o Poder Judiciário (NUNES, 2008, p.102-103; LEAL, 2008, p. 45).

Sob essa perspectiva, o autor realiza um resgate histórico da importância da magistratura como classe privilegiada, cuja função não só estaria adstrita à criação e aplicação do direito, mas também ao desenvolvimento da nação alemã. Sendo assim, o processo em Bülow não é abordado de uma perspectiva privada-contratual, e sim “como relação jurídica de direito público vinculativa das partes aos tribunais, cuja formação e existência deveria ser controlada pelos juízes” (LEAL, 2008, p. 59-60). Com isso, a ideia de processo büllowiana é apresentada sob a categoria de relação jurídica e instrumento da jurisdição – aqui entendida como atividade do juiz na criação do direito em nome do Estado, reproduzida a partir da experiência e do sentimento daquele que julga.

Como alerta Dierle Nunes, a teoria de Bülow deve ser criticada diante da “implementação de um protagonismo judicial, que conduz ao solipsismo judicial e ao esvaziamento do papel técnico e institucional do processo, sob um discurso moderno de funcionalização do sistema jurídico” (NUNES, 2008, p. 100). Além disso, leciona André Leal:

[...] o escopo da obra de Bülow não fora o de fornecer critérios para que quaisquer controles sobre a atividade judicial se tornassem possíveis. Ao contrário, o propósito de Bülow foi o de apresentar, com base na releitura do direito romano, fundamentos histórico-sociológicos pretensamente autorizativos da migração do controle social para as mãos da magistratura alemã e de justificar, a partir daí, a adoção de técnicas que permitissem a desvinculação dos julgadores das abordagens formalistas ou legalistas na aplicação do direito, municiando, com isso, a magistratura de instrumentos de dominação idênticos aos dos pretores e magistrados em Roma (LEAL, 2008, p. 62).⁶

Dentre as críticas elencadas ao esforço teórico de Bülow, cabe ainda apontar aquela que representa de forma mais evidente sua contradição frente à essência da concepção de processo. Em Bülow, o processo não é concebido como meio de controle judicial – ao contrário, é mecanismo a partir do qual juízes atuam buscando reforçar convicções nacionais. De maneira

⁵ A tese desenvolvida por Bülow propiciou aporte teórico para o desenvolvimento da chamada “Escola do Direito Livre”, que defendia a ideia da plena liberdade decisória do juiz, independente do que está determinado em lei. Conforme mostram alguns autores, a ideologia nazista (ou “nacional-socialista”) utilizou dessa escola de pensamento para lançar e fundamentar suas propostas.

⁶ Sob esse mesmo enfoque, André Leal (2008) relembra a figura do juiz francês Jean-Marie Bernard Magnaud, cujos julgamentos rotineiramente subvertiam a ordem jurídica – ocasionando uma onda de admiradores e críticos. O magistrado, via de regra, buscava por meio de suas sentenças impor clemência aos miseráveis e severidade aos poderosos, porém, raramente fundamentava suas decisões em fontes do direito (como regras e princípios jurídicos, a doutrina ou a jurisprudência). O juiz Magnaud decidia, unicamente, apoiado em seus sentimentos pessoais e juízos de valor, a depender da situação apreciada – como se fosse a própria encarnação humana do direito.

assertiva, André Leal define esse paradoxo (conhecido como o “Paradoxo de Bülow”) e suas implicações da seguinte forma:

Toda tentativa no sentido de elevar o processo impregnado da herança bülowiana à condição de garantidor de direitos fundamentais falha exatamente em razão do fato de que *não poderia ser esse processo, ao mesmo tempo, instrumento do poder (de criação e do dizer o direito pelo juiz) e sua limitação eficaz – eis o paradoxo*. O paradoxo de Bülow levou ao desespero, por ausência de resposta consistente haurível da ciência do processo fundada pelo jurista alemão, os autores de enfoque liberal, refletindo, assim, nesses autores, toda a problemática insolúvel posta pela tensão típica da abordagem decorrente de um paradigma que supõe um poder estatal tão avassalador quanto necessário, e que tem de ser refreado por via de garantias asseguradas ao cidadão (LEAL, 2008, p. 64-65) (*grifo nosso*)

Com base nesses aspectos, é compreensível também entender como a teoria bülowiana deu suporte ao desenvolvimento do paradigma do Estado Social, considerando que ambos os aportes teóricos partiam de um mesmo pressuposto: o Estado seria o “ente destinado a zelar pelo povo e acomodar suas aspirações nacionais, com promessas de acatamento de seus valores, pouco importando o risco que tal implique às liberdades individuais” (LEAL, 2008, p. 63). Essa linha doutrinária acredita no direito como instrumento de transformação social (NUNES, 2008, p. 79) e busca difundir uma teoria do processo que tem como objetivo “garantir a pacificação social, realizável através do cumprimento dos escopos metajurídicos do processo, que auxiliam o juiz a efetivar e balizar a justiça social, por meio do instrumento processual jurisdicional” (DINAMARCO, 1998, p. 159-167).

A chamada socialização processual garantiria então “o ativismo e o protagonismo judiciais, que trabalhariam na direção de um procedimento oral e concentrado, com inúmeras mitigações e flexibilizações do princípio dispositivo” (NUNES, 2008, p. 175). Nesse modelo, o juiz atuaria como uma espécie de “engenheiro social”, compensando as desigualdades sociais existentes entre as partes a partir da aplicação do direito (WASSERMANN, 1978, p.89-90 apud NUNES, 2008, p. 175).⁷

⁷ Ao tratar da necessidade de quebra do dogma do protagonismo do juiz perante o arquétipo do processo como relação jurídica e instituição de bem-estar social, Dierle Nunes (2008, p. 192) cita um precedente brasileiro emblemático, ocorrido no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ). No caso destacado, o Ministro Humberto Gomes de Barros chegou a afirmar: “Não me importa o que pensam os doutrinadores. Enquanto for Ministro do Superior Tribunal de Justiça, assumo a autoridade de minha jurisdição. O pensamento daqueles que não são ministros deste Tribunal importa como orientação. A eles, porém, não me submeto. Interessa conhecer a doutrina de BARBOSA MOREIRA e ATHOS CARNEIRO. *Decido, porém, conforme minha consciência*. Precisamos estabelecer nossa autonomia intelectual, para que este Tribunal seja respeitado. É preciso consolidar o entendimento que os Srs. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS e HUMBERTO GOMES DE BARROS decidem assim, porque pensam assim. E o STJ decide assim, porque a maioria de seus integrantes pensa como esses ministros. *Esse é o pensamento do Superior Tribunal de Justiça, e a doutrina que se amolda a ele*. É fundamental expressarmos o que somos. *Ninguém dos dá lições. Não somos aprendizes de ninguém*. Quando viemos para este Tribunal, corajosamente assumimos a declaração de que temos notável saber jurídico – uma imposição da Constituição Federal. Pode não ser verdade. Em relação a mim, certamente, não é, mas para efeitos constitucionais,

Em contrapartida, o modelo processual anterior, entendido sob o paradigma liberal, garantiria o domínio das partes sobre um procedimento escrito e governado amplamente pelo princípio dispositivo (NUNES, 2008, p. 89). O norte do liberalismo processual seria a garantia de não intervenção, uma vez que o processo é visto exclusivamente como “forma a ser cumprida em nome da legalidade dos atos processuais” (PELLEGRINI, 2004).

Contudo, Marcelo Cattoni faz um importante alerta acerca do que representa o Direito tanto no paradigma liberal, quanto no paradigma de bem-estar social:

Duas grandes crises do Direito e da sociedade apontam caminhos para que se responda a essas indagações: a crise do paradigma liberal e a atual crise do paradigma do bem-estar social. Podemos aprender com essas duas crises pelo menos dois aspectos muito importantes. Primeiramente, o Direito ou, simplesmente, a fé no Direito, não move montanhas: sem a necessária atuação no âmbito das políticas públicas e todo um processo de alteração de práticas sociais nos mais diversos níveis, sem uma constante “luta pelo Direito”, dispositivos “programáticos substantivos” podem significar apenas sobrecarga e desgaste normativo para o próprio Direito, pois, afinal, não se muda a “realidade” por decreto. E, em segundo lugar, esse mesmo desgaste normativo não se esgota em si mesmo, mas revela-se socialmente como crise de legitimidade na articulação do Direito com a política. (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 107)

3.2 CHIOVENDA, CARNELUTTI E COUTURE NO DESENVOLVIMENTO DA CIÊNCIA PROCESSUAL

Como se viu anteriormente, a teoria büllowiana tem como pontos principais (a) o protagonismo da figura do magistrado entorno da ideia do (b) processo como relação jurídica e (c) instrumento de jurisdição, o que acaba gerando um (d) paradoxo. Com isso, o desenvolvimento científico da compreensão do processo e sua correlação com a jurisdição deu origem a duas vertentes teóricas: a dualista e a unicista (LEAL, 2008, p. 69).

Segundo entendimento dos dualistas, “já existe uma vontade concreta da lei mesmo antes da atuação da jurisdição, e a norma concreta precede à atividade jurisdicional, cabendo ao direito substancial disciplinar os interesses” (MARINONI, 1999). Desse modo, a teoria dualista pressupõe que a decisão do juiz é fundamentada em um direito pronto, sendo a interpretação apenas um ato de descoberta desse direito através da utilização dos instrumentos disponibilizados pelas normas processuais. As normas processuais, portanto, não criariam direitos, diferentemente das normas materiais.

Não obstante, a vertente unicista entende que a concretude da norma surge da atividade jurisdicional, uma vez que a norma abstrata, por si só, não seria capaz de regular o conflito de

minha investidura obriga-me a pensar que assim seja” (BRASIL, STJ, ERESP 319.997-SC, Rel. Peçanha Martins, 2003) (*grifo nosso*)

interesses (LEAL, 2008, p. 70). Nessa linha teórica, verifica-se a necessidade da decisão de um julgador para que o direito – até então incompleto – venha a se tornar pleno.

Entre os adeptos da teoria dualista, cabe destacar a figura de Giuseppe Chiovenda, conhecido jurista italiano, para quem o processo seria mero instrumento da jurisdição, tendo como consequência uma aplicação quase automática do direito objetivo ao caso concreto. Assim, a vontade concreta da lei nada mais seria do que aquilo que o magistrado afirmasse que ela fosse (NUNES, 2008, p.39; STRECK, 2009, p. 9).

Na concepção chiovendiana, a jurisdição representa o poder estatal e os órgãos que a exercem buscam atuar conforme a vontade de uma lei que seria entendida sob a ótica de compreensão desses próprios órgãos, à vista dos fatos que considerarem relevantes. Sendo assim, a teoria de Chiovenda esbarra no paradoxo de Bülow, em virtude do autor afirmar que “o erro eventual do juiz não autoriza nem a sustentar que o direito efetivo, mas desconhecido, sobreviva ao estado de obrigação natural (o que equivaleria a destruir a coisa julgada), nem a afirmar de modo geral que antes do processo não exista direito” (CHIOVENDA, 2002, p. 64).

Desse modo:

Vê-se que o autor incorre no problema derivado do paradoxo de Bülow de fazer um entrelaçamento que torna indiscerníveis processo e jurisdição-atividade-do-julgador, porquanto aquele é instrumento desta para fazer justiça (pelo juiz) por via da atuação da vontade (derivada de uma norma abstrata e hipotética) concreta da lei. Como o processo, assim concebido, mostra-se, *per se* e de pronto, absolutamente inócuo para permitir um controle adequado do conteúdo da atividade jurisdicional (LEAL, 2008, p. 77).

Em Chiovenda, a saída para a possibilidade do controle da atividade jurisdicional seria a imparcialidade do juiz. Nesse ponto, o processualista italiano sugere uma distinção entre administração e jurisdição: a administração agiria em conformidade com a lei, proferindo julgamentos a respeito da sua própria atividade; enquanto a jurisdição proferiria decisões a respeito da atividade alheia, pronunciando-se no que se refere a vontade da lei sob aplicação à outrem (CHIOVENDA, 2002, p. 18). Como assevera André Leal:

O mais relevante na questão chiovendiana acerca da jurisdição parece-nos ser o fato de que, embora o autor reforce a autoridade dos órgãos estatais para dizer o direito (certificar a vontade concreta da lei), mantém-se preocupado em que a imparcialidade seja assegurada, porque, naturalmente, sem essa imparcialidade não é a vontade concreta da lei que atuará, mas a vontade do julgador ou de interesses governamentais. Por isso, há de se assegurar que o juiz não se deixe perturbar pelas contingências políticas e administrativas, porque as ingerências e perturbações originárias de pretensos interesses do Estado são indevidas e, por isso mesmo, não podem se sobrepor à vontade da lei (LEAL, 2008, p. 78).

Destaca-se que Chiovenda não aprofunda a questão da legitimidade decisória no processo, se atendo à imparcialidade do julgador como bálsamo que garantiria a legitimidade da atuação estatal. Ao cidadão, restaria apenas a confiança nesse mesmo pressuposto, além da possibilidade de ajuizar uma ação – esta sujeita à atividade jurisdicional que buscaria concretizar a “vontade da lei”.

De modo distinto, outro jurista italiano, Francesco Carnelutti, enxergava o processo como mero instrumento técnico para resolução de conflitos de interesses, sendo a jurisdição o ato de “prover” e “fazer o que seja necessário”. Seguindo o pensamento unicista, Carnelutti entendia o provimento jurisdicional como uma concretização do exercício do poder estatal - uma manifestação de juízo do juiz -, que também é um mandato decorrente da lei por representar um suposto juízo coletivo sobre o que seria a aplicação justa da norma (LEAL, 2008, p. 92; NUNES, 2008, p.39; STRECK, 2009, p. 9).

A teoria carneluttiana parte do conceito de provimento (como dizer do juiz no exercício de seu poder), e defende que ele poderá ocorrer em diversas fases do processo, inclusive, recebendo classificações distintas. Desse modo, o provimento seria jurisdicional apenas quando definitivo, enquanto aqueles responsáveis para determinação de providências diversas teriam caráter executivo ou instrutório. Assim, “o provimento jurisdicional é, de fato, uma decisão, mas não qualquer decisão, mas unicamente a decisão sobre as questões do litígio” (CARNELUTTI, 2000, p. 242).

Ensina André Leal que, para Carnelutti:

A conexão entre processo e jurisdição está, pois, em que nem sempre o processo se destina à jurisdição, como ocorre, por exemplo, em relação à execução. Jurisdição só ocorrerá na composição da lide. Em razão disso, assim como poderá existir processo sem jurisdição, poderá haver jurisdição sem processo. É que, a rigor, não só o juiz *ius dicit*. Para o italiano, também o legislador, na formação da lei (sem processo, ao que tudo indica), diz o direito, assim como as partes contratantes o fazem quando o contrato torna-se lei entre elas [...] O que determina o caráter jurisdicional (*stricto sensu*, para o italiano) da decisão (provimento – fazer o que seja necessário) para composição da lide é o processo, ou seja, a relação jurídica (poder e seus atos) utilizada para reprodução do conflito de interesses perante o juiz e que permite a aplicação da sanção pacificadora. Jurisdição e processo em Carnelutti encontram-se entrelaçados por uma relação de fim e de meio, assim como em Bülow. O processo já é técnica de atuação do poder do juiz em dizer o direito para justa composição da lide. E a justiça dessa decisão, como se viu, remete-se a critérios de legalidade e de equidade do trabalho judicial. (LEAL, 2008, p.94-95).

Em síntese, Rosemiro Pereira Leal define as duas vertentes teóricas desenvolvidas – e seus respectivos autores – da seguinte forma:

O mais representativo processualista que se filiou ao bloco daqueles que sustentavam a unidade do ordenamento jurídico (Teoria Unicista ou Unitária) foi

Carnelutti que, como outros, considerava que normas processuais e materiais se integravam de tal sorte que se tornavam complementos recíprocos e indissociáveis, permitindo estabelecer uma Teoria Geral não só do Processo, como também do Ordenamento Jurídico, por uma hermenêutica de compreensão indivisível do Direito formulado numa esfera soberana de poder (Sociedade Jurídico-Política) Estado [...] Ao contrário do que pensa a maioria dos processualistas, Chiovenda, ao preconizar uma Teoria Dualista para o ordenamento jurídico, distinguindo norma material e norma processual, como institutos autônomos e inconfundíveis, não disse, em explícita contraposição a Carnelutti, que tais normas, sejam materiais ou processuais, estivessem separadas em classes diferentes no bojo do ordenamento jurídico, mas tão-somente afirmava que os institutos da Jurisdição e da Ação (procedimento) apresentavam qualidade normativa distinta dos conteúdos das normas materiais. Portanto, para Chiovenda, a dualidade, a que se referiu, não era do ordenamento jurídico, que jamais poderia ser dicotômico, mas das normas. A norma processual é regenciadora dos Atos Jurídicos formadores do Procedimento e as normas materiais são criadoras de direitos, não se prestando a movimentar procedimentos para solução de interesses ou “conflito de interesses” porque instituintes e, por conseguinte, não procedimentais (LEAL, 2004, p. 83)

Para além das contribuições de Chiovenda e Carnelutti, é importante também desenvolver as ideias propostas pelo uruguaio Eduardo J. Couture, a partir de um critério importante e diferenciador para o esforço teórico despendido nesse estudo. Couture, ao contrário de Chiovenda e Carnelutti, esteve mais atento em relação a questão das garantias constitucionais relativas ao processo, realizando um trabalho extenso acerca do fundamento constitucional da ação (LEAL, 2008, p.96).

O processualista uruguaio constatou que regimes totalitários e democráticos podem ser diferenciados pela comparação de seus respectivos modelos processuais, uma vez que esses modelos são reflexos das bases constitucionais que os povos adotam. Sendo assim, Couture aponta a existência de direitos fundamentais que, quando articulados, permitiriam definir uma estrutura paradigmática da democracia processual, a fim de desenvolver um processo que evitasse atitudes ditatoriais (LEAL, 2008, p.100-101).

A teoria de Couture tinha como fundo a noção de jurisdição enquanto poder do Estado, sendo necessário que a sentença fosse resultado da articulação de conteúdos dogmáticos da lei e da constituição, de acordo com o caso concreto. O uruguaio defendia que a constituição democrática deveria conter não apenas direitos relacionados à atuação das partes nos procedimentos, como também “garantias constitucionais da jurisdição”, as quais deveriam estabelecer critérios para a escolha adequada de juízes e assegurar sua independência, para que uma atuação democrática fosse possível (LEAL, 2008, p. 104). Sua justificativa era que:

Tratando de ordenar, em um sistema de ideias, os princípios basilares, radicais, aqueles em torno de que se agrupa toda experiência acerca da função e da incumbência do juiz, eu me permiti reduzi-los a três ordens necessárias: - a da independência, a de autoridade e a de responsabilidade. A de independência, para que suas decisões não sejam uma consequência da fome ou do medo; a de autoridade, para que suas decisões

não sejam simples conselhos, divagações acadêmicas, que o Poder Executivo possa desatender segundo seu capricho; e a de responsabilidade, para que a sentença não seja um ímpeto da ambição, do orgulho ou da soberba, e sim da consciência vigilante do homem frente ao seu próprio destino (COUTURE, 1997, p. 59 apud LEAL, 2008, p. 105).

Todavia, Couture – mesmo com enfoque garantista e constitucional – propôs uma saída frágil para o controle jurisdicional chegando a afirmar que “o problema da escolha do juiz é, em definitivo, o problema da justiça”. Para o autor, preenchidos pressupostos básicos de segurança e sobrevivência biológica do magistrado, assim como a eficácia de suas decisões, a definição de uma atuação democrática iria ser medida pela responsabilidade pessoal de cada julgador (LEAL, 2008, p. 105; STRECK, 2009, p.9).

Desse modo, os esforços de autores como Chiovenda, Carnelutti e Couture, não foram suficientes para superar a ideia de processo como relação jurídica e instrumento da jurisdição, dirigido de maneira exacerbada pelo juiz. Essa leitura gera um déficit de legitimidade que impede a real democratização do processo (NUNES, 2008, p. 195) e é percebida desde Bülow.

Ainda sob essa ótica de definição processual, seguindo um critério teleológico, a mesma doutrina difere processo e procedimento “em razão de o primeiro ser, ao contrário do segundo, essencialmente teleológico e não meramente uma forma”, sendo o processo uma relação jurídica realizada entre autor, Estado e réu (instrumento pelo qual se exerce a jurisdição) e o procedimento a forma pela qual atos e fases processuais ocorrem (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 112).

Contudo, a diferenciação entre processo e procedimento com base em um critério teleológico e a definição da natureza do processo como “relação jurídica” são insuficientes para alcançar a concepção de processo aqui almejada. Isso porque, na tentativa de caracterizar como processo a atividade estatal desempenhada pela Câmara dos Deputados no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, a utilização desses marcos teóricos seria um contrassenso.

Como bem aponta Aroldo Plínio Gonçalves, “o conceito de procedimento mudou, acompanhando o desenvolvimento da realidade normativa” e a doutrina até então citada não extraiu as consequências adequadas para definir o processo, prendendo-se ao antigo modelo de relação jurídica processual (GONÇALVES, 1992, p. 67). Assim, não mais a partir de um critério teleológico, mas por um critério lógico, as características do procedimento e do processo devem ser buscadas no seio do próprio ordenamento jurídico que os disciplina.

Inspirado pela obra de Elio Fazzalari, Aroldo Plínio Gonçalves defende que:

O sistema normativo revela que, antes que “distinção”, há entre eles (processo e procedimento) uma relação de inclusão, porque o processo é uma espécie do gênero procedimento, e, se pode ser dele separado é por uma diferença específica, uma propriedade que possui e que o torna, então, distinto, na mesma escala em que pode haver distinção entre gênero e espécie. *A diferença específica entre o procedimento em geral, que pode ou não se desenvolver como processo, e o procedimento que é processo, é a presença neste do elemento que o especifica: o contraditório.* O processo é um procedimento, mas não qualquer procedimento; é o procedimento de que participam aqueles que são interessados no ato final, de caráter imperativo, por ele preparado, mas não apenas participam; participam de uma forma especial, em contraditório entre eles, porque seus interesses em relação ao ato final são opostos. (GONÇALVES, 1992, p. 67-68) (*grifo nosso*)

Dessa forma, com o intuito de superar a ideia de uma Teoria Geral do Processo definida apenas como teoria do processo jurisdicional, com raízes nos institutos “Jurisdição, Ação e Processo como relação jurídica entre juiz e partes” (BARROS, 2009, p. 333), o marco teórico processual adotado e desenvolvido adiante será a tese de Elio Fazzalari, exposta e desenvolvida no Brasil por Aroldo Plínio Gonçalves.

Isso posto, entende-se que “o processo se diferencia do procedimento porque este último é um conceito mais amplo; procedimento é gênero do qual o processo é espécie”. Conforme dita Cattoni de Almeida, para chegar a essa conclusão, é necessário partir tanto de um conceito renovado de procedimento quanto de processo, “condizente não somente com o estágio atual da Teoria Geral do Direito, quanto com o sistema normativo em que esses conceitos surgem” (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 113).

3.3 O PROCESSO COMO PROCEDIMENTO REALIZADO EM CONTRADITÓRIO

Primeiramente, antes de aprofundar a teoria do processo como procedimento realizado em contraditório, é preciso especificar em que medida essa concepção processual se distancia daquelas apresentadas anteriormente. Para isso, algumas pontuações serão necessárias.

A primeira delas refere-se ao entendimento da relação entre processo e procedimento. Para a linha doutrinária contraposta à Fazzalari, processo e procedimento são mecanismos separados e diferentes. A partir de um suposto critério teleológico, o procedimento seria encarado como algo formal, uma técnica que disciplina e organiza de maneira racional o processo a ser desenvolvido. O processo, por sua vez, seria impregnado de finalidades e teria natureza teleológica, como o exercício do poder jurisdicional (GONÇALVES, 1992, p. 64-65).

Contudo, essa corrente de pensamento encontra problemas relevantes, para os quais não foram propostas soluções adequadas. Segundo Júlio Roberto de Souza Pinto:

Se o procedimento se constitui em meio necessário à existência e ao desenvolvimento regular do processo – pois ainda não se pôde suprimir a necessidade do procedimento – segue-se, então, que também o procedimento tem o caráter teleológico inerente a toda e qualquer técnica (PINTO, 2006, p. 196).

Além disso, essa vertente parte de categorias processuais ultrapassadas, como as da relação jurídica e do direito subjetivo. Pinto também adverte que, sob esse critério:

[...] a relação jurídica é vista como um enlace normativo entre duas pessoas, em que uma pode exigir da outra o cumprimento de um dever jurídico. Já os direitos subjetivos são pensados em termos de uma liberdade absoluta que, derivada do direito natural ou a ele relacionada, se opõe ao Estado e ao direito dele emanado. O direito de ação, assim, configura-se a partir de um conceito de relação jurídica engendrado por uma noção de direito subjetivo. Todavia, a teoria da relação jurídica – denominação por que essa corrente doutrinária ficou conhecida – em breve se revelaria insuficiente para explicar as situações jurídicas que, a toda evidência, não correspondem a vínculos entre sujeitos (PINTO, 2006, p. 196)

Sendo assim, Fazzalari desenvolve sua teoria renovando a construção do conceito de procedimento. Na teoria fazzalariana, o ponto inicial para compreender o procedimento passa a ser o ato do Estado de caráter imperativo, denominado provimento, “para o qual se volta toda a estrutura normativa que disciplina a atividade constituída pelo procedimento” (GONÇALVES, 1992, p. 102). O provimento, nessa hipótese, é ato imperativo emanado dos órgãos que exercem o poder estatal, sejam eles legislativos, administrativos ou jurisdicionais.

Com isso, o procedimento surge como atividade preparatória do provimento, tendo uma estrutura específica “constituída da sequência de normas, atos e posições subjetivas de tal maneira conectados que o cumprimento de uma norma é pressuposto tanto da incidência da norma seguinte quanto da validade do ato nela previsto” (PINTO, 2006, p. 197). Para detalhar melhor a construção fazzalariana, Aroldo Plínio Gonçalves explica que:

O procedimento é uma atividade preparatória de um determinado ato estatal, atividade regulada por uma estrutura normativa, composta de uma sequência de normas, de atos e de posições subjetivas, que se desenvolvem em uma dinâmica bastante específica, na preparação de um provimento. O provimento é um ato do Estado, de caráter imperativo, produzido pelos seus órgãos no âmbito de sua competência, seja um ato administrativo, um ato legislativo ou um ato jurisdicional. No exercício das funções administrativa, legislativa e jurisdicional, o Estado pratica vários atos que não se revestem de imperatividade e que são necessários na dinâmica de sua atuação. Mas quando o ato do Estado se destina a provocar efeitos na esfera dos direitos dos administrados, da sociedade, dos jurisdicionados, quando é um ato dotado de natureza imperativa, um ato de poder, tem-se o provimento que, para que seja emanado, válida e eficazmente, deve ser precedido da atividade preparatória, disciplinada no ordenamento jurídico. Em razão de seu caráter imperativo, o provimento se distingue de todos os demais atos (sejam atos dos órgãos da administração, dos órgãos legislativos e dos órgãos judiciários), pois no Estado de Direito o poder se exerce nos limites da lei e o Estado cumpre suas funções dentro do quadro legal que disciplina suas atividades. A atividade preparatória do provimento é o procedimento que, normalmente, chega a seu termo final com a edição do ato por ele preparado, por isso, esse mesmo ato de caráter imperativo geralmente é a conclusão do procedimento, seu ato final (GONÇALVES, 1992, p. 102-103)

Daí em diante, Fazzalari demonstra que o processo se caracteriza como uma “espécie” do “gênero” procedimento – e não o contrário – justamente por ser uma espécie mais complexa daquele gênero. Para o autor, o que justifica tal entendimento é o fato de que no processo há participação dos interessados (aqueles que sofrem os efeitos, em sua esfera particular, do ato estatal) na construção do provimento, conjuntamente com o próprio autor desse provimento.

Desse modo, há processo sempre que o procedimento se realiza na simétrica paridade da participação dos interessados – ou seja, em contraditório (GONÇALVES, 1992, p. 112; PINTO, 2006, p. 197). Nas palavras do próprio Fazzalari, “processo é um procedimento do qual participam (estão habilitados a participar) também aqueles em cuja esfera jurídica o ato final é destinado a desenvolver efeitos: em contraditório e de modo que o autor do ato não possa impedir as suas atividades” (FAZZALARI, 2006, p. 620).

Então, segundo a teoria fazzalariana, os procedimentos são estruturas normativas determinadas com a finalidade de preparar o provimento do Estado, não se esgotando nessa simples função, mas possuindo a característica fundamental de “interconexão normativa entre os atos que o compõem” (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 113). Já o processo é aquele procedimento em que a preparação do provimento ocorre por meio da participação dos interessados – ou de seus representantes -, em contraditório, que representa mais do que “a simples garantia de dizer e contradizer”, sendo a garantia de participação simétrica na composição do provimento (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 114). Quando a participação for meramente episódica, não se configurará processo, mas mero procedimento (NUNES, 2008, p. 206).

Com esse entendimento, o processo pode ser considerado – no que tange sua natureza - jurisdicional, legislativo ou administrativo, dentre outras possibilidades admitidas pelo ordenamento jurídico (como o processo arbitral). É justamente essa perspectiva do processo “descolado da jurisdição legitimada *a priori*” que permite à Fazzalari contestar o critério teleológico, e adotar o que chama de critério lógico para distinguir processo e procedimento, a partir do atributo distintivo do contraditório (LEAL, 2008, p. 112).

Ademais, cabe ressaltar que “a caracterização do processo como procedimento realizado em contraditório entre as partes não é compatível com o conceito de processo como relação jurídica” (GONÇALVES, 1992, p. 132). A ideia de processo desenvolvida sob a ótica da relação jurídica, por si só, tem como base um vínculo de exigibilidade, subordinação e sujeição

– o oposto do que representa a ideia de contraditório como direito de participação em simétrica paridade, como garantia hoje revestida de proteção constitucional.

Portanto, há um claro contraste entre duas linhas de pensamento: a teoria bülowiana possui um escopo inconciliável com a tese fazzalariana. Bülow estrutura a legitimidade de sua teoria a partir da sabedoria do juiz exercida por meio da jurisdição, enquanto Fazzalari o faz por meio da construção pelo debate em contraditório. Como bem sintetiza Dierle Nunes:

A defesa da necessidade de uma procedimentalidade balizadora das decisões foi inaugurada, na teoria do processo, por Elio Fazzalari, a partir de sua percepção de que o processo, seria um procedimento em contraditório, e não uma relação jurídico-processual. Esta última é que permitiria o exercício e a concatenação de vínculos jurídicos de subordinação entre os sujeitos processuais e imporia uma predominância do papel do juiz (de sua perspectiva), com uma visão da jurisdição como atividade exclusiva dos juízes (independente de balizamentos processuais), tal como idealizada no âmbito da teoria do processo por Oskar von Bülow (NUNES, 2008, p. 203)

Contudo, a teoria de Fazzalari – e sua aplicação ao processo legislativo disciplinar realizado no âmbito do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados – mostra-se limitada em um aspecto. Como aponta Nunes, “Fazzalari não demonstrou maior preocupação com uma aplicação dinâmica dos princípios constitucionais. Sua teoria trabalha exclusivamente no campo da técnica processual” (NUNES, 2008, p. 207). Consequentemente, o autor “não investiga adequadamente os impactos do contraditório na questão da legitimidade decisória [...] com isso, parece estar adstrito a enfoques paradigmáticos inadequados à compreensão do Estado Democrático de Direito” (LEAL, 2008, p. 122).

Com o fomento do constitucionalismo no século XX (principalmente após a 2ª guerra mundial), a Constituição passou não a exercer papel apenas inspirativo, mas trouxe consigo diversas garantias e direitos que reclamam a atuação do Estado – inclusive na seara processual, sendo necessária a reformulação e releitura de seus institutos (BAHIA e NUNES, 2010, p. 242). O processo passa a assumir um papel para além de um instrumento meramente neutro, mas como uma estrutura democratizante, garantidora de direitos fundamentais e que serve de baliza na tomada de provimentos jurisdicionais, legislativos e administrativos, chegando até mesmo a normatizar provimentos privados (NUNES, 2008, p. 39-45). Sendo assim, é preciso asseverar que:

[...] a Constituição reservou ao processo um importante papel de garantia constitutiva dos direitos fundamentais e que é possível, a partir da noção de processo como garantia, defender a proposta de uma teoria geral do processo, compreendida através da definição de um modelo constitucional de processo, isto é, da possibilidade de se definir uma base principiológica uníssona para compreensão do processo, seja ele jurisdicional, administrativo, legislativo, arbitral, em outras palavras, para o processo constitucional (BARROS, 2008, p. 131)

Todavia, a teoria de Fazzalari, ao assegurar a importância técnica da participação das partes na produção do provimento, permite, juntamente com as novas bases do constitucionalismo e da teoria do direito, suplantar os horizontes estabelecidos pelos paradigmas do liberalismo e da socialização processual, a fim de estabelecer uma percepção processual adequada ao Estado Democrático de Direito. Isso se dá, principalmente, em razão da compreensão do processo para além da jurisdição e como constitutivo de direitos fundamentais (BARROS, 2008, p. 134; NUNES, 2008, p. 208).

Por essa razão, no próximo tópico será desenvolvida a ideia de processo como procedimento em contraditório, sob o paradigma do Estado Democrático de Direito e sua relação com os princípios e garantias fundamentais presentes na Constituição Federal de 1988. O processo constitui, essencialmente, “uma garantia contra o exercício ilegítimo de poderes públicos e privados em todos os campos (jurisdicional, administrativo, legislativo)”, tendo como finalidade o controle do provimento oriundo dos agentes políticos e a garantia da legitimidade discursiva e democrática das decisões (NUNES, 2008, p. 209). Por fim:

[...] há de se perceber que princípios processuais presentes na Constituição de 1988 assumem um papel fundamental, já que, em um Estado Democrático de Direito, não são mais concebidos como mero instrumentos hermenêuticos de preenchimento de lacunas, mas como normas, estando na base de qualquer teoria acerca da argumentação jurídica contemporânea; de forma que os princípios constitucionais do processo não estão à disposição do intérprete (legislador, administrador, juiz ou qualquer outro cidadão que toma para si a defesa de um direito fundamental violado) como se pudessem ser ou não aplicados (ou se sua aplicação pudesse se dar em “graus”). Todos eles têm, por força da Constituição, aplicação imediata (art. 5º, §1º - CR/88) e, caso não sejam observados, tornam nulas decisões que forem tomadas (BAHIA e NUNES, 2010, p. 260)

3.4 O PROCESSO NA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A partir dos desdobramentos de duas grandes revoluções do século XVIII – a Revolução Francesa e a Revolução Americana –, a Constituição passou a abranger um novo conceito, sendo “definida como texto normativo escrito⁸, dotado de supra legalidade, fundamento de validade do ordenamento jurídico positivo e ponto de partida para o exercício legítimo do poder político” (GOMES, 2009, p. 198). No Brasil, o grande marco desse movimento foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, resultado do processo constituinte mais

⁸ José Luiz Quadros de Magalhães alerta que a evolução do Direito Constitucional faz com que a Constituição não seja só texto e Direito não seja apenas regra, sob risco de se tornarem obsoletos. Diante disso, é necessário afirmar uma nova consciência jurídica que supere o legalismo simplificado, sendo o Direito Principlológico vinculado à história, ao caso concreto, uma exigência democrática (MAGALHÃES, 2009, p. 144).

democrático e participativo da história brasileira, que rompeu com a ordem autocrática instaurada no país após o golpe militar de 1964.

Com o advento do novo regime constitucional, o Estado brasileiro passou de uma ordem política ditatorial para outra em que a democracia e o constitucionalismo são “alicerces de uma sociedade que pretenda promover e defender o pluralismo, o respeito pelos direitos fundamentais e a justiça para todos” (LEMOS, 2009, p. 209). Há então, tanto uma superação do paradigma liberal - de esvaziamento do poder do julgador - como do paradigma de bem-estar social - de aplicação do direito como um compensador da desigualdade social -, e uma consequente afirmação do Estado Democrático de Direito, conforme preceitua o *caput* do art.1º da Constituição da República:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, *constitui-se em Estado Democrático de Direito* e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (*grifo nosso*)

Nessa perspectiva, não há democracia que se sustente quando se desrespeitam as normas constitucionais, uma vez que ambos os pilares são complementares e não opostos; diferentemente do entendimento em paradigmas passados, “constitucionalismo não pode ser mais compreendido como a defesa da esfera privada contra a pública, nem muito menos a democracia pode ser reduzida a um conceito clássico de regime representativo” (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 41-42). No que tange o Direito e sua aplicação, Cattoni de Oliveira relembra que:

Uma reconstrução paradigmática do Direito, como bem nos mostra Menelick de Carvalho Netto, possibilita reconhecer a existência de um horizonte histórico de sentido, ainda que mutável, para a teoria do Direito e para a prática jurídica concreta, que pressupõe uma determinada “percepção” do contexto social do Direito, a fim de que se possa compreender em que perspectiva as questões jurídicas devem ser interpretadas, para que o Direito possa cumprir seu papel nos processos de integração social. Paradigmas do Direito constituem internamente a prática e a teoria do Direito, orientando seus desdobramentos. O reconhecimento desses paradigmas exige a superação da forma tradicional de lidar com questões normativas, rompendo com a dicotomia real/ideal, assim como exige uma reflexão hermenêutica crítica em face de nós mesmos, que não pode desconsiderar as pretensões normativas concretamente articuladas pelos próprios envolvidos em questões jurídicas (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 96)

Dessa forma, faz-se necessária a análise da concepção de processo a partir do paradigma do Estado Democrático de Direito e das implicações que surgem dos princípios constitucionais presentes na Constituição Federal. Afinal, “no Estado Democrático de Direito, a Constituição passa a assumir relevante função, uma vez que ela instrumentaliza a ação do Estado na busca pela concretização do desejo explicitado no texto constitucional” (STRECK, 2007, p. 39).

No entanto, é preciso antes realizar uma reconstrução do chamado “modelo constitucional de processo”⁹ - primeiramente proposto por Ítalo Andolina e Giuseppe Vignera - e adaptá-lo à noção de processo como garantia e procedimento exercido em contraditório, para então delimitar uma teoria do processo de base constitucional e adequada para o exame do processo legislativo disciplinar por quebra de decoro parlamentar. Segundo a compreensão de Andolina e Vignera, de acordo com os ensinamentos de Flaviane Barros:

[...] o modelo constitucional de processo é “um esquema geral de processo” que possui três importantes características: a expansividade, que garante a idoneidade para que a norma processual possa ser expandida para microssistemas, desde que mantenha sua conformidade com o esquema geral de processo; a variabilidade, como a possibilidade da norma processual se especializar e assumir forma diversa em função de característica específica de um determinado microssistema, desde que em conformidade com a base constitucional; e, por fim, a perfectibilidade, como a capacidade do modelo constitucional de se aperfeiçoar e definir novos institutos através do processo legislativo, mas sempre de acordo com o esquema geral (ANDOLINA e VIGNERA, 1997, p. 9-10 apud BARROS, 2009, p. 334)

Vale ressaltar que a formulação de Andolina e Vignera foi feita sob uma perspectiva que ainda entendia o processo como relação jurídica entre o juiz e as partes – noção já superada nos capítulos anteriores. Porém, da ideia desenvolvida pelos autores, extrai-se o aprendizado do modelo constitucional de processo estar fundamentado em um esquema geral, que sob o Estado Democrático de Direito é percebido por uma base de princípios uníssona, prevista na Constituição Federal¹⁰ (BARROS, 2009, p. 334-335).

Com isso, todos os ramos do Direitos passam a ser lidos a partir da Lei Maior, e o processo passa a ser uma garantia moldada por princípios constitucionais que visa a tutela de

⁹ Cattoni de Oliveira, ao abordar a jurisdição constitucional e o controle judicial de constitucionalidade das leis e do processo legislativo, afirma que “não poderemos prescindir da chave interpretativa do Direito Constitucional Processual, no marco da Teoria da Constituição e da Teoria do Processo que possibilitem sua reconstrução interpretativa adequada, pois é o estudo deste que possibilita compreendermos não somente o Processo Constitucional, **mas todo e qualquer processo**” (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 88) (*grifo nosso*)

¹⁰ Para Menelick de Carvallho Netto e Guilherme Scotti, “os textos constitucionais, sintéticos ou analíticos, serão sempre lidos como principiologicos tão-só por serem constitucionais, ou seja, em razão mesmo daquilo que constituem. Uma Constituição constitui uma comunidade de princípios que se quer permanente. Uma comunidade de pessoas que se reconhecem reciprocamente como iguais em suas diferenças e livres no igual respeito e consideração que devotam a si próprios enquanto titulares dessas diferenças.” (CARVALHO NETTO e SCOTTI, 2009, p. 96)

direitos fundamentais, uma vez que “toda interpretação da norma para sua aplicação ao caso concreto deve sempre partir da Constituição e logo adequar-se ao sistema constitucional, seus princípios e fundamentos” (MAGALHÃES, 2009, p. 143). Em regimes democráticos, “o processo estrutura, mediante o debate endoprocessual, a forma e o conteúdo das decisões e, por conseguinte, seu controle, mediante a implementação técnica de direitos fundamentais em perspectiva dinâmica”, fixando os limites de atuação para que os sujeitos processuais discutam os argumentos normativos mais adequados para a construção do provimento final (NUNES, 2008, p. 211-212).

Assim, todo e qualquer processo é constitucional, na medida em que os princípios previstos na Constituição possuem força normativa e assumem a categoria de normas jurídicas, impactando diretamente as diferentes modalidades de processo (BAHIA, NUNES, PEDRON e THEODORO JR, 2016, p. 53-57). Por essa razão:

Nesse contexto, o processo legislativo, jurisdicional ou administrativo, enquanto conceito renovado – “procedimento realizado em contraditório” entre os que serão afetados pela decisão a ser assim preparada -, tem um papel fundamental. Nem reduzido a uma mera ritualística ou a um instrumento legitimador de decisões políticas, nem esgotado no momento da decisão, mas entendido como “procedimento realizado em igualdade”, **o processo é a dinâmica do Direito**. Para uma teoria do Direito e da Democracia que ultrapassa os paradigmas jurídicos liberal e de bem-estar social, o Direito deverá ser compreendido, fundamentalmente, como processo [...]. E a Constituição, por meio de uma interpretação e elaboração do sistema de direitos [...] regula, institucionaliza, juridicamente processos pelos quais se deve ter a dinâmica democrático do Direito, gerando, fundando, o próprio Direito. Não se trata, assim, simplesmente de uma relação Constituição, por um lado, processo, por outro, mas a construção de uma compreensão procedimentalista da Constituição como processo, como a regulação, institucionalização, jurídica de processos [...] (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 109-110) (*grifo nosso*)

Sem dúvida, a Constituição de 1988 aderiu à tendência de constitucionalização do processo, consagrando diversos direitos e garantias especificamente processuais¹¹ como forma de adequar a teoria processual ao Estado Democrático de Direito – independentemente de a natureza do processo ser jurisdicional, administrativa, legislativa ou privada (BAHIA e NUNES, 2010, p. 243). No Brasil, a Constituição da República define um “verdadeiro modelo constitucional do processo, estruturante do Direito processual, que não pode ser desconsiderado, sob pena de inconstitucionalidade e até mesmo de descaracterização do instituto do processo enquanto tal” (CATTONI DE OLIVEIRA, 2001, p. 212).

¹¹ Alguns exemplos, todos presentes na Constituição da República de 1988: inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV); Juízo natural (art. 5º, XXXVII); devido processo legal (art. 5º, LIV); direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º LV); fundamentação racional das decisões e publicidade (art. 93, IX); duração razoável do processo (art. 5º LXXVIII); presunção de inocência (art. 5º, LVII).

O princípio do devido processo legal, por exemplo, se configura como uma garantia processual e também material, restringindo o exercício dos poderes do Estado e buscando coibir excessos. Dessa forma, nem o Judiciário pode julgar e condenar alguém sem que tenha sido garantido o direito de defesa, como o Legislativo e o Executivo não podem agir de modo a ferir garantias fundamentais asseguradas ao cidadão. O processo justo e democrático é o que está de acordo com as garantias processuais constitucionais, dentro dos padrões do devido processo legal (BAHIA e NUNES, 2010, p. 256; BAHIA, NUNES, PEDRON e THEODORO JR, 2016, p. 84).

A fundamentação racional das decisões, nesse aspecto, funciona diretamente como um controle dos julgamentos para que haja uma resposta constitucionalmente adequada ao caso concreto, impedindo que o intérprete da norma imponha um conteúdo moral atemporal e a-histórico (STRECK, 2009, p. 19-20). No Estado Democrático de Direito, mais do que fundamentar uma decisão, é necessário explicitar o que foi fundamentado, para que não haja uma simulação da validade sobre aquilo que foi decidido. A fundamentação não serve para estabelecer o que o julgador acha sobre o Direito e suas motivações pessoais para decidir, mas sim para fixar a decisão juridicamente correta, apontando por quais razões acolheu uma tese em detrimento à outra (BAHIA, NUNES, PEDRON e THEODORO JR, 2016, p. 332-333).

Por sua vez, o contraditório está assentado em um novo patamar de participação das partes no processo decisório, sendo uma “garantia de influência a permitir uma comparticipação dos sujeitos processuais na formação das decisões” (NUNES, 2008, p. 229). A conotação não é mais a do mero direito das partes de se fazerem ouvir, mas de influenciar – em paridade de armas – a justiça interna no processo, com igualdade de participação e todos os demais direitos a ela inerentes¹² (GONÇALVES, 1992, p. 120; NUNES, 2008, p. 229-230).

Portanto, propõe-se um afastamento completo da ideia de privilégio cognitivo do julgador e a adesão a uma participação constante e eficaz dos sujeitos de direito na formação dos diferentes provimentos, como as leis, decisões judiciais e atos administrativos (NUNES, 2008, p. 196-197). Como se percebe, as garantias processuais e os direitos fundamentais são

¹² Dierle Nunes afirma que, em relação às partes, o contraditório aglomera diferentes direitos dele decorrentes, como: a) direito a uma cientificação regular durante todo o procedimento [...] que lhe permita o exercício efetivo da defesa no curso do procedimento; b) o direito à prova, possibilitando-lhe sua obtenção toda vez que esta for relevante; c) em decorrência do anterior, o direito de assistir pessoalmente a assunção da prova e de se contrapor às alegações de fato ou às atividades probatórias da parte contrária ou, mesmo, oficiosas do julgar; e d) o direito de ser ouvido e julgado por um juiz imune à ciência privada, que decida a causa unicamente com base em provas e elementos adquiridos no debate contraditório (COMOGLIO, 1998, p. 113-114 apud NUNES, 2008, p. 230).

codependentes, e esses princípios – dentre outros mais – são essenciais para a concepção de processo sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito, uma vez que:

Os preceitos constitucionais, que se apresentam como princípios jurídicos, balizam o sistema normativo, impedem sua projeção, através de normas que com ele possam ser incompatíveis, em direção contrária aos fundamentos do sistema, e limitam a atuação do poder, pois no Estado fundado sobre o Direito, o poder se exerce nos “limites” determinados pela lei. Os princípios constitucionais, mesmo quando tidos como não-auto-aplicáveis, já possuem eficácia intrínseca porque, obstando a criação de normas jurídicas infraconstitucionais que os contrariem, não permitem que possam as leis se projetar além do sistema jurídico, em direção contrária a ele (GONÇALVES, 1992, p. 54)

Além disso, é importante frisar mais um aspecto: o garante a legitimidade das decisões são as garantias processuais atribuídas às partes. Em uma perspectiva democrática, o processo é mais do que uma estrutura técnica e formal de construção dos provimentos, realizada em simétrica paridade de armas – como propôs Fazzalari –, mas também uma estrutura de legitimação e formação dos provimentos, orientadas por princípios constitucionais dinâmicos (NUNES, 2008, p. 196). Dessa maneira, no paradigma do Estado Democrático de Direito, o mais adequado é compreender o processo não apenas como procedimento realizado em contraditório, mas também como garantia cuja base precípua é a Constituição Federal - à luz de seus princípios processuais, especialmente o devido processo legal, a fundamentação racional das decisões e o próprio contraditório.

3.5 QUAL PROCESSO LEGISLATIVO?

3.5.1 Considerações preliminares

Para quem se aventura no estudo das atribuições do Poder Legislativo ou exerce algum tipo de atividade vinculada a esse segmento do Estado, o termo “Processo Legislativo” provavelmente é conhecido e costumeiro. Via de regra, ao se discutir essa modalidade de processo, a interpretação predominante é a de que o termo se refere à principal atividade do Parlamento: a de legislar. Quanto a isso, será proposta uma abordagem diferente.

A ideia de “Processo Legislativo” como restrito ao ato de legislar induz ao entendimento que dentro da estrutura do Poder Legislativo – enquanto poder fundamental de Estado – o único processo que ocorre é o de legislar. Entretanto, há nessa compreensão um equívoco teórico e conceitual.

Como visto anteriormente, o conceito de processo utilizado neste estudo é aquele proposto por Elio Fazzalari – procedimento realizado em contraditório -, sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito e a conseqüente força normativa dos princípios previstos na Constituição Federal. Com isso, conhecendo a dinâmica do Poder Legislativo, especialmente

no Brasil, é razoável concluir que, no âmbito parlamentar, as possibilidades de processo não se restringem a apenas uma. Portanto, no que couber ao domínio da temática até então desenvolvida, “Processo Legislativo” não será entendido, *per se*, como o processo cuja finalidade é estabelecer leis.

Dessa forma, cabe aqui definir uma demarcação teórica e conceitual relevante: para o propósito de compreensão desse estudo, será considerado “Processo Legislativo” o procedimento realizado em contraditório e estruturado pelos princípios previstos na Constituição, cujos provimentos se dão na esfera pública do próprio Poder Legislativo, a partir do impulso de seus membros. Assim, duas possibilidades de Processo Legislativo serão expostas a seguir: o legiferante e o disciplinar.

3.5.2 Processo Legislativo Legiferante

Segundo o dicionário de língua portuguesa Michaelis, o adjetivo “legiferante” significa: que legifera, estabelece leis. A atividade legiferante, primordialmente, é competência do Poder Legislativo, conforme o desenho institucional previsto na Constituição da República de 1988, e consiste em formatar normas gerais e abstratas. Sendo assim, o Processo Legislativo Legiferante pode ser caracterizado como:

[...] uma sequência de diversos atos jurídicos que, formando uma cadeia procedimental, assumem seu modo específico de interconexão, estruturado em última análise por normas jurídico-constitucionais, e, realizados discursiva ou ao menos em termos negocialmente equânimes ou em contraditório entre agentes legitimados no contexto de uma sociedade aberta de intérpretes da Constituição, visam à formação e emissão de ato público-estatal do tipo pronúncia-declaração, nesse caso, de provimentos normativos legislativos, que, sendo o ato final daquela cadeia procedimental, dá-lhe finalidade jurídica específica (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 110).

Esse tipo de processo legislativo vincula-se aos discursos de justificação normativa¹³, por se referir à justificação da validade jurídica, não se prendendo ao contexto histórico das decisões. Nessa modalidade de processo, argumentos de grande generalidade e abertura são levados em consideração e funcionam como pontos iniciais para a construção do discurso jurídico - argumentos referidos a valores (axiológicos), argumentos morais (relacionados à justiça) ou argumentos pragmatistas (relacionados a ideia de ponderar os meios adequados para realização de determinados fins) podem assumir de maneira determinante o destino da decisão.

¹³ A perspectiva de interpretação das normas jurídicas entre discursos de justificação e discursos de aplicação é formulada por Klaus Günther. Para o autor, “os primeiros teriam lugar durante os processos de elaboração das leis, dizendo respeito ao problema da validade normativa. Esses discursos se manteriam abertos tanto a argumentos éticos quanto morais e pragmáticos. Quanto aos discursos de aplicação, não se relacionam mais à validade das normas nem permitem o afluxo de outros argumentos que não sejam argumentos jurídicos.” (GOMES, 2009, p. 202)

O contraditório dos possíveis afetados por esse provimento legislativo ocorre por meio da possibilidade de participação na discussão política, mediada processualmente e não necessariamente atual e concreta. (CHAMON JÚNIOR, 2008, p.181; CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 110-111).

Conforme a teoria de John Rawls, a razão pública se aplicaria a esse tipo de processo legislativo apenas quando questões de justiça básica ou elementos constitucionais essenciais estivessem em jogo - via de regra, os atos do legislativo não precisam ser justificados dessa forma. Como exemplo, ao Processo Legislativo Legiferante que elabora a legislação fiscal, regula a propriedade ou protege o meio ambiente e controla a poluição, não se aplicam os limites impostos pela razão pública (RAWLS, 2011, p. 263).

3.5.3 Processo Legislativo Disciplinar

O Processo Legislativo Disciplinar é outra espécie de Processo Legislativo possível com fundamento no ordenamento jurídico brasileiro. A partir da definição oriunda do art. 148 da Lei nº 8.112/90¹⁴, tem-se que processo disciplinar é “o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido”.

No que se refere aos membros do Poder Legislativo, o processo disciplinar por excelência é aquele que visa a cassação do mandato parlamentar por quebra de decoro. Esse tipo de processo:

[...] é um mecanismo de depuração institucional, na medida em que sua aplicação leva ao desfazimento da relação de representação política, com a expulsão do membro cuja conduta não esteja à altura dos valores institucionais consagrados constitucionalmente. Reafirme-se, então, que a teleologia do instituto está na manutenção da imagem de alto valor e prestígio do Parlamento (honra objetiva) perante a sociedade (SOARES, 2012, p. 92).

Nessa hipótese, o provimento legislativo não tem como finalidade a elaboração de normas gerais e abstratas, mas sim o objetivo de assegurar a própria legitimidade de atuação do Poder Legislativo – quanto maior a capacidade de retirar de seu meio aqueles cujas práticas não condizem com a postura exigida de um parlamentar, maior a possibilidade de exercício legítimo do poder. O funcionamento da sistemática entre o exercício do poder e legitimidade da instituição legislativa, normalmente, é aferida pelo voto popular nas eleições. Contudo, em regime excepcional, o representante parlamentar responde perante seus pares, na respectiva

¹⁴ A Lei nº 8.112/90 dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Casa Legislativa a que pertence, pelas ações ofensivas à moral institucional (SOARES, 2012, p. 93-97).

Dessa maneira, observou o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello:

Qualquer ato de ofensa ao decoro parlamentar culmina por atingir, injustamente, a própria respeitabilidade institucional do Poder Legislativo, residindo, nesse ponto, a legitimidade ético-jurídica do procedimento constitucional de cassação do mandato parlamentar, em ordem a excluir, da comunhão dos legisladores, aquele – qualquer que seja – que se haja mostrado indigno do desempenho da magna função de representar o Povo, de formular a legislação da República e de controlar as instâncias (STF, MS 24.458/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 18.02.2003)

Ao definir a natureza do ato estatal proveniente dessa espécie de Processo Legislativo, é preciso atenção para não incorrer no erro de concluir que se trata do exercício de uma função jurisdicional.¹⁵ O elemento caracterizador dessa função é a impossibilidade de revisão jurídica das decisões tomadas, ou seja, a imutabilidade originária da decisão jurisdicional, a chamada coisa julgada.¹⁶ No caso do julgamento disciplinar dos parlamentares, o processo é passível de revisão por parte do Poder Judiciário, no âmbito de sua legalidade. Nesse sentido, entende o Supremo Tribunal Federal:

DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CASSAÇÃO DE MANDATO DE DEPUTADO FEDERAL. QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR. ALEGADAS NULIDADES.

1. O Supremo Tribunal Federal somente deve interferir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas. Exemplo típico na jurisprudência é a preservação dos direitos das minorias. Nenhuma das hipóteses ocorre no presente caso. 2. A suspensão do exercício do mandato do impetrante, por decisão desta Corte em sede cautelar penal, não gera direito à suspensão do processo de cassação do mandato: ninguém pode se beneficiar da própria conduta reprovável. Inexistência de violação à ampla defesa ou de direito subjetivo a dilações indevidas. O precedente formado no MS 25.579 MC, Rel. p/ o acórdão Min. Joaquim Barbosa, se referia a parlamentar afastado para exercer cargo no Executivo e responsabilizado por atos lá praticados. Naquele caso, aliás, a medida liminar foi indeferida, pois se reputou a infração enquadrada no Código de Ética e Decoro Parlamentar. 3. A alegação de que o relator do processo no Conselho de Ética estaria impedido por integrar o mesmo bloco parlamentar do impetrante, por pressupor debate sobre o momento relevante para aferição da composição dos blocos, não configura hipótese justificadora de intervenção judicial. Precedente: MS 33.729 MC, de minha relatoria. 4. Não há que se falar em violação ao contraditório decorrente do aditamento da denúncia, providência admitida até em sede de processo penal, uma vez que o impetrante teve todas as possibilidades de se defender, o que foi feito de forma ampla e tecnicamente competente. 5. Ausência de ilicitude na adoção da votação nominal do parecer no Conselho de Ética, forma que mais privilegia a transparência e o debate parlamentar, e adotada até em hipóteses

¹⁵ Aroldo Plínio Gonçalves aventa a possibilidade de um processo “jurisdicional parlamentar”, na mesma medida em que José Frederico Marques denomina categorias anômalas de jurisdição não judiciária as exercidas por órgão legislativo no julgamento de autoridades (GONÇALVES, 1992, p. 117). *Data vênia*, há discordância em relação a esse entendimento.

¹⁶ O Código de Processo Civil, em seu artigo 467, define que “denomina-se coisa julgada material a eficácia, que torna imutável e indiscutível a sentença, não mais sujeita a recurso ordinário ou extraordinário”

mais graves do que a ora em discussão. Deferência para com a interpretação regimental acolhida pelo órgão parlamentar, inclusive à vista das dificuldades para aplicação do art. 187, § 4º, do RI/CD fora do Plenário da Câmara dos Deputados. Inexistência de vedação expressa e inoportunidade de “efeito manada”. 6. Validade do quórum de instalação da sessão na Comissão de Constituição e Justiça. Não há nas Comissões suplentes vinculados a titulares, mas sim a partidos ou blocos, razão pela qual são computados. 7. Ordem denegada. (MS 34327, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017) (*grifo nosso*)

Sendo assim, não há também que se falar em ato referente à função legislativa, uma vez que o provimento final não representa a emissão de norma genérica e abstrata que inova em relação ao ordenamento jurídico; apenas cumpre a Constituição. De acordo com Alessandro Soares, a classificação mais adequada é a do exercício de uma função administrativa:

O que podemos constatar é o fato de que, formalmente, a função administrativa está determinada por atos controláveis em sua legalidade pelo Poder Judiciário; logo, as decisões emitidas no exercício dessa competência não são afetadas pela autoridade da coisa julgada [...] dessa análise, conclui-se que a cassação de mandato por quebra de decoro promovida pelo Poder Legislativo, na forma como estabelecida pela Constituição de 1988, configura exercício atípico de função administrativa. No processo de cassação por quebra de decoro, “o Plenário da Câmara a que pertence o congressista não legisla. Administra. O projeto de Resolução, submetido à votação secreta, se for aprovado por maioria absoluta, transforma-se no ato administrativo de cassação [...] decerto, esse enquadramento da cassação de mandato por quebra de decoro no regime jurídico administrativo evidencia sua analogia e sua aproximação com os procedimentos disciplinares promovidos no âmbito da Administração, visando punir agentes públicos faltosos com seus deveres funcionais, notadamente os de ordem moral. Caracteriza-se, assim, a cassação de mandato por quebra de decoro como uma forma de responsabilidade disciplinar, que, no campo administrativo, diz respeito à “aplicação de medidas coercitivas, ao agente público, pela infringência das normas ordenadoras da prestação da sua atividade como tal” (SOARES, 2012, p. 110-114).

Contudo, é mister salientar outras diferenças significativas em relação ao Processo Legislativo de natureza legiferante. Nesse caso, defende-se a ideia de que esse modelo de processo estaria contemplado pela noção de discurso de aplicação normativa, considerando que estes se referem à adequabilidade de normas válidas a um caso concreto, em que não há disputa acerca da validade da norma ou sua pertinência a um dado sistema de referências, mas a aplicação imparcial dessas mesmas normas a uma dada situação, consideradas as circunstâncias e características do caso (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 115; BUSTAMANTE, 2006, p. 85-86).

À luz da teoria de Rawls, é imperativo que no Processo Legislativo Disciplinar haja incidência da base conceitual relativa à razão pública, considerando que as prerrogativas do Poder Legislativo estão em jogo e que constituem elementos constitucionais essenciais. Assim, os julgadores não poderiam invocar suas visões religiosas, filosóficas ou seus ideais de moralidade particular ao decidir. Deveriam, em contrapartida, apelar aos valores políticos que

acreditam fazer parte do “entendimento mais razoável de justiça e razão pública [...] valores que se pode esperar que todos os cidadãos razoáveis e racionais endossem” (RAWLS, 2011, p. 277-287).¹⁷

¹⁷ Ronald Myles Dworkin (1931-2013) foi um jurista, filósofo e professor estadunidense com trabalho relevante na área de filosofia do direito e direito constitucional. Assim como John Rawls, parte de uma fundamentação moral e universal dos direitos fundamentais para reconhecer a jurisdição constitucional como a garantia de indisponibilidade dos referidos direitos contra as maiorias legislativas eventuais. O autor diferencia dois argumentos que procuram justificar uma decisão política de grande relevância: argumentos de princípio e argumentos de política. Os argumentos de política são metas a serem perseguidas pelo Estado visando o bem-estar econômico, político e social da sociedade como um todo, ou seja, são baseados no resultado que determinada política teria e que iria beneficiar a todos os cidadãos. Já os argumentos de princípio, por sua vez, são modelos que devem ser observados, não para que ocorra uma melhoria na vida de uma determinada sociedade, mas porque constituem uma exigência de justiça e, uma vez desrespeitados, geram um resultado imoral, mesmo que este resultado seja o desejado pela maioria. Dworkin defende que a racionalidade do Poder Legislativo, ao editar leis, tem como norte os argumentos de política, enquanto a Suprema Corte deveria se orientar por argumentos de princípio. No que se refere ao estudo aqui proposto, em um primeiro momento, os argumentos de princípio aparentam ser mais adequados para fundamentar as decisões legislativas em processos disciplinares por quebra de decoro parlamentar (DWORKIN, 2005).

4 O PROCESSO DE CASSAÇÃO DE MANDATO POR QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

4.1 OS LIMITES DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR

Os membros do Poder Legislativo – em especial, da Câmara dos Deputados, objeto das discussões realizadas nesse estudo – possuem algumas prerrogativas específicas, garantidas pela Constituição Federal (art. 53 ao art. 56 da CF/88), que visam assegurar o exercício livre de suas atribuições. Desse modo, Deputadas e Deputados Federais fazem jus à proteção das chamadas imunidades parlamentares, que amparam a atividade parlamentar frente a possíveis abusos e transgressões por parte dos outros poderes da República.

Sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, a Constituição positivou o instituto jurídico da imunidade parlamentar e delimitou seu entendimento sob duas perspectivas: formal e material. É importante destacar que essas garantias são conferidas em razão da função política representativa exercida, e protegem, em última instância, a autonomia do próprio Poder Legislativo. Nesse sentido:

Outro aspecto da natureza das imunidades parlamentares que vale registrar é que, atualmente, sob a égide da CF88, o Supremo Tribunal Federal sustenta que o instituto jurídico, em sua dimensão formal ou material, é irrenunciável, dado o seu caráter institucional. De acordo com a Corte, “o congressista, isoladamente considerado, não tem, sobre ela (a imunidade), qualquer poder de disposição”, já que se cuida de prerrogativa “inerente ao Poder Legislativo, que só e conferida ao parlamentar *ratione muneris*, em função do cargo e do mandato que exerce” (BRASIL, INQ no 510, 1991). Trocando em miúdos, não se pode renunciar senão um direito ou um poder que se detém, e as imunidades não se enquadram nesses conceitos jurídicos, dado que são espécies de prerrogativas atreladas ao mandato. Caso se queira despir delas, é preciso renunciar ao mandato por inteiro, com todo o regime que lhe é inerente (FLORENTINO, 2022, p. 22)

Com isso, entende-se que a imunidade não deve ser vista como um privilégio pessoal, mas sim como um mecanismo que propicia o controle no âmbito político, criando condições favoráveis para que parlamentares fiscalizem e cobrem providências acerca de atos de governo, lutem contra interesses escusos e exponham fatos relevantes para o interesse público. A partir de um devido alinhamento institucional e aprimoramento da prática existente, as imunidades podem existir em plena concordância com os princípios constitucionais, desde que haja hipóteses e procedimentos claros e eficientes de responsabilização de excessos parlamentares (FLORENTINO, 2022, p. 96).

No que diz respeito à imunidade formal¹⁸, essa tem como objetivo proteger o parlamentar contra prisão e, nos crimes cometidos após a diplomação, torna possível a sustação do andamento do processo penal instaurado pelo Supremo Tribunal Federal¹⁹ (OLIVEIRA, 2016, p. 145). Em suma, é uma imunidade ligada à persecução penal contra membros do Congresso Nacional e eventual prisão. Conforme preceitua o art. 53, §2º ao §5º, *in verbis*:

Art. 53. [...]

§2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

§3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

§4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

§5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o Mandato.

Essas previsões possuem duas normas centrais e distintas, relacionadas à imunidade formal. A primeira delas garante que os membros do Congresso Nacional só poderão ser presos

¹⁸ Antes da promulgação da Emenda Constitucional 35/2001, o instituto da imunidade formal sofria diversas críticas e era visto por parte da sociedade como um meio utilizado para a prática de abusos pelos próprios parlamentares. A alteração consistiu em importante mudança processual: primeiro, se fazia necessária a permissão da casa legislativa para que o membro do parlamento fosse processado pelo Supremo Tribunal Federal; depois da alteração legislativa, basta que seja dada ciência da abertura do processo à respectiva Casa, podendo esta suspender o andamento. Antes da EC 35/2001, “a persecução penal não poderia nem ao menos começar se a Câmara ou o Senado não autorizassem”, enquanto atualmente “ambos podem suspender a ação, mas isso só ocorre se um partido político assim requerer e se o requerimento for aprovado pela maioria da casa”. Há grande diferença política entre não autorizar que algo tenha início e suspender algo já iniciado (OLIVEIRA, 2016, p. 143; SILVA, 2021, p. 436-438).

¹⁹ A Constituição prevê, no art. 53, §1º, que “os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal”. Essa previsão se relaciona com a imunidade formal dos congressistas e traduz o chamado “foro especial em razão de função”, popularmente conhecido como “foro privilegiado”. Nas palavras de Virgílio Afonso da Silva: “A jurisprudência do STF sobre o foro especial em razão da função tem oscilado com frequência nos últimos anos, especialmente no que diz respeito à permanência desse foro após o término do mandato parlamentar. Isso não tem contribuído para a segurança em relação aos casos abarcados pelo foro especial. Essa oscilação é causada sobretudo por uma dificuldade para encontrar um equilíbrio entre dois objetivos que podem ser colidentes. De um lado, o STF tem procurado diminuir sua excessiva carga de trabalho e, por isso, de tempos em tempos, transfere sua competência para julgar congressistas a outras instâncias. De outro lado, porém, muitas vezes o STF acaba chegando à conclusão de que a transferência para outras instâncias, em certas situações, como em caso de renúncia de parlamentar, pode fomentar a impunidade, e acaba por voltar atrás em seu posicionamento. Em 2018, o Supremo Tribunal Federal, a despeito da divergência de alguns ministros, mais uma vez alterou os contornos do foro especial em razão da função. Desde então, membros do Congresso Nacional somente são julgados pelo STF pelos crimes que tenham sido praticados durante o exercício do cargo e que tenham relação com o exercício de seus mandatos. Em todos os outros casos, deverão ser julgados pela jurisdição ordinária, aplicável a todos os cidadãos e cidadãs. Além disso, foi alterada também a regra sobre a manutenção do foro especial após o término do mandato parlamentar: o tribunal decidiu que sua competência para processar e julgar ações penais em face de membros do Congresso Nacional é mantida, mesmo após o término do mandato parlamentar, se esse término ocorrer após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais.” (SILVA, 2021, p. 438)

em caso de flagrante delito e por crime inafiançável; nas demais situações, congressistas não podem ser presos, mesmo que suspeitos de terem cometido algum crime. Já a segunda norma aplica-se às situações em que já houve prisão decretada, hipótese na qual a Casa Legislativa a que pertence o representante político poderá revogar a ordem de prisão, por meio do voto da maioria de seus membros. É importante ressaltar que essas disposições valem apenas para o caso de prisão cautelar – antes da condenação final (SILVA, 2021, p. 437).

Por sua vez, a imunidade material, prevista no caput do art. 53 da CF/88, dispõe que “os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”, e configura uma prerrogativa mais relevante para os objetivos de pesquisa outrora traçados. Essa imunidade ampara o parlamentar no amplo exercício do direito à liberdade de expressão, de forma a representar o interesse de seus eleitores enquanto estiver no exercício do mandato, mas não se traduz em uma permissão para atuar de forma abusiva, contrária aos preceitos constitucionais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria vem indicando que a imunidade material – também chamada inviolabilidade parlamentar – deve se submeter a limites e pode ser alvo de controle judicial. Em momento anterior, o STF defendia o afastamento da imunidade apenas “nos casos de ausência de vínculo entre o conteúdo do ato praticado e a função pública parlamentar exercida, desde que proferidas fora do recinto parlamentar”, o que traduzia uma inviolabilidade absoluta dentro do Parlamento, enquanto fora dos limites da Casa Legislativa a inviolabilidade seria relativa ao exercício do mandato (OLIVEIRA, 2016, p. 150). A grande virada hermenêutica do entendimento jurisprudencial se deu com um caso envolvendo o ex-Presidente da República Jair Bolsonaro, até então Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro.

Na ocasião ocorrida em 2014, o Deputado Federal Jair Bolsonaro ofendeu outra parlamentar – a Deputada Federal Maria do Rosário (PT/RS) – durante discurso no Plenário da Câmara dos Deputados, afirmando que a mesma “não merecia ser estuprada”. No dia seguinte, em entrevista concedida dentro de seu gabinete parlamentar, Jair Bolsonaro reafirmou as declarações, dizendo que “porque ela é muito ruim, porque ela é muito feia, não faz meu gênero, jamais a estupraria. Eu não sou estuprador, mas se fosse, não iria estuprar, (*sic*) porque não merece”.²⁰

²⁰ Essa foi a segunda vez que Jair Bolsonaro, na condição de Deputado Federal, disse que não estupraria Maria do Rosário porque “ela não merece”. Em novembro de 2003, ambos discutiram diante das câmeras da REDETV! no

Tendo em vista a ocorrência desse fato, a Procuradoria Geral da República ofereceu denúncia contra o parlamentar pela suposta prática dos delitos de incitação ao estupro e injúria, e a 1ª Turma da Suprema Corte decidiu por receber a denúncia formulada. Os quatro votos favoráveis foram dados pelo relator, ministro Luiz Fux, pelos ministros Edson Fachin e Luís Roberto Barroso e pela ministra Rosa Weber. O ministro Marco Aurélio foi voto vencido. Importante contribuição ao desenvolvimento do tema foi feita pelo ministro relator, uma vez que:

Nos autos, o ministro Luiz Fux, relator, ao fundamentar o seu voto, entendeu que “o conteúdo não guarda relação com a função de deputado, portanto não incide a imunidade prevista na Constituição Federal”. ***O ministro acrescentou que, apesar de as palavras terem sido proferidas no gabinete do deputado, ao se tornarem públicas exigiam a configuração do nexo de causalidade da manifestação com o desempenho das funções do mandato parlamentar, não incidindo, assim, a teoria absoluta prevista para o instituto [...]*** O ministro também salientou que o deputado disse, implicitamente, que deve haver merecimento para ser vítima de estupro, uma vez que o emprego do vocábulo “merece” conferiu o atributo de “prêmio” à mulher que merece ser estuprada por suas aptidões e qualidades físicas. “As palavras do parlamentar podem ser interpretadas com o sentido de que uma mulher não merece ser estuprada quando é feia ou não faz o gênero do estuprador”, afirmou. “Nesse sentido, dá a entender que o homem estaria em posição de avaliar qual mulher poderia e mereceria ser estuprada”, disse, ressaltando que tal declaração menospreza a dignidade da mulher. Para o relator, “ao menos em tese, a manifestação teve o potencial de incitar outros homens a expor as mulheres à fragilidade, à violência física e psicológica, à ridicularização, inclusive à prática de crimes contra a honra da vítima e das mulheres em geral”, declarou. “Um parlamentar não pode desconhecer os tipos penais de lei oriunda da Casa Legislativa onde ele próprio exerce seu múnus público” (OLIVEIRA, 2016, p. 151-157) (*grifo nosso*)

Desse modo, o entendimento do STF no caso Jair Bolsonaro foi um marco importante para definir os rumos do debate acerca do limite da atuação parlamentar no Brasil: pode-se muito, mas não se pode tudo. Nos julgamentos mais recentes, a compreensão do Tribunal é de que identificar a relação entre determinando pronunciamento e a atividade parlamentar é condição necessária, mas não suficiente para caracterizar a inviolabilidade parlamentar. Mesmo quando a Suprema Corte entende que o pronunciamento guarda relação com a atividade parlamentar, o escrutínio às circunstâncias caracterizadoras no possível ilícito é realizado, a fim de identificar se a conduta ocorre sem motivação ou justificação mínima (FLORENTINO, 2022, p. 108).

Nos últimos anos, além de episódios que envolvem os “crimes contra a honra” (calúnia, injúria ou difamação), outros tipos de discurso têm ganhado força e levantado mais dúvidas sobre o limite da atuação dos congressistas, com destaque para: a) o discurso caracterizado

Congresso Nacional, e Bolsonaro disse à Maria do Rosário que “jamais iria estuprar você, porque você não merece”, utilizando palavras de baixo calão como “vagabunda” para se referir à Deputada Federal.

como “discurso de ódio”, que ataca grupos da sociedade historicamente marginalizados; b) o discurso de viés golpista e autoritário, que ataca as instituições e o Estado Democrático de Direito. Todavia, vale ressaltar que o debate levantado por algumas pessoas sobre uma suposta “liberdade de expressão”, que protegeria a divulgação de ideias nesse sentido, enfrenta uma resistência clara do próprio ordenamento jurídico brasileiro, que tipifica ambos os discursos como ilícitos penais – conforme previsto nas Leis nº 7.716/89 e nº 14.197/21²¹ (FLORENTINO, 2022, p. 121).

Mesmo quando manifestações dessa natureza são chanceladas por plataformas políticas que conseguem angariar uma quantidade surpreendente de votos nas eleições, a sistemática de princípios existente na Constituição Federal impede que afirmações desse gênero sejam aceitas. O discurso de ódio, por exemplo, reflete uma agressão clara aos princípios de cidadania, igualdade e dignidade humana, vulgarizando o discurso público e desencorajando a participação de grupos alvos de violência.²² No mesmo sentido, os ataques às instituições democráticas configuram uma afronta ao princípio republicano e democrático, e caso sejam tolerados, resultam no risco de desaparecimento do próprio Estado Democrático de Direito.²³

Contudo, uma ressalva importante deve ser realizada. Independentemente do padrão adotado pelo Poder Judiciário para lidar com casos que envolvam os limites da inviolabilidade parlamentar, a norma prevista no caput do art. 53 da Constituição da República não protege os congressistas contra sanções internas. A responsabilização política ainda pode ser exercida pelo Poder Legislativo, se identificada alguma prática essencialmente incompatível ou atentatória

²¹ A Lei nº 7.716/89 definiu crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, enquanto a Lei nº 14.197/21 revogou a antiga Lei de Segurança Nacional e acrescentou à legislação crimes contra o Estado Democrático de Direito.

²² Menelick de Carvalho Netto e Guilherme Scotti relembram que a discriminação racial, por exemplo, levada a efeito pelo exercício da liberdade de expressão, compromete um dos pilares do sistema democrático, a própria ideia de igualdade – e esse raciocínio se aplica a outros tipos de discursos de ódio. Nesse sentido, haveria um conflito entre direitos? O exercício legítimo de um direito, como a liberdade de expressão, pode configurar também uma violação de direitos? Marcelo Cattoni vai afirmar que “ou nós estamos diante de uma conduta ilícita, abusiva, criminosa, ou então do exercício regular, e não abusivo de um direito”. Dessa forma, não é possível considerar uma conduta, ao mesmo tempo, lícita e ilícita, sem quebrar o caráter deontológico e normativo do Direito (CATTONI DE OLIVEIRA, 2005, p.4 ; CARVALHO NETTO e SCOTTI, 2009, p. 108).

²³ Como relembra Guilherme Farias Florentino, vários autores já abordaram a problemática dos ataques às instituições democráticas: “Sarmiento e Pontes, nessa linha, partem do paradoxo da tolerância de Popper, que aponta que o exercício ilimitado da tolerância resultaria no seu desaparecimento, e da noção de democracia militante de Loewenstein, segundo a qual a democracia deve lançar mão de firmes medidas para se precaver contra o autoritarismo – evitando, inclusive, o “abuso de instituições parlamentares por extremistas políticos” –, para concluir pela necessidade de imposição de limites ao discurso em casos de ataques às instituições. Bobbio também revisita o tema, contrapondo-se às ideias de Marcuse – o qual prega a intolerância contra a direita política e os conservadores –, mas, ainda assim, reconhece que a tolerância não pode ter caráter absoluto, na linha de Popper.” (FLORENTINO, 2022, p. 123)

ao Decoro Parlamentar. Nessa hipótese, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar poderá atuar de forma a examinar se houve quebra de decoro.

Nesse sentido, a quebra de decoro parlamentar enseja uma responsabilização de natureza política ao membro do Parlamento frente a seus pares - o que não se confunde com a responsabilidade em âmbito penal ou cível, por exemplo. Via de regra, a responsabilização política ocorre por meios das eleições, momento em que o povo – fonte primária que emana o poder político – define quem serão seus representantes. Contudo, a Constituição também prevê a possibilidade de responsabilização política posterior ao processo eleitoral, já que define a perda do mandato ao Deputado ou Senador cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar (art. 55, II, CF/88).

Ademais, o §1º do art. 55 da Constituição determina que é incompatível com o decoro parlamentar o abuso das prerrogativas asseguradas a membros do Congresso Nacional (como as imunidades) ou a percepção de vantagens indevidas. Além disso, possibilita que o Regimento Interno da respectiva Casa Legislativa defina outros casos de incompatibilidade. Obviamente, a apuração dessa responsabilização deve ocorrer conforme os princípios constitucionais, sob pena de arbitrariedade e violação da ordem democrática. Por fim, cabe pontuar que:

A quebra do decoro parlamentar gera como regra a possibilidade de instauração do processo de cassação de mandato, instrumento hábil a punir o deputado ou senador faltoso com seus deveres éticos institucionais. Entretanto, impõe ressaltarmos que existem certos requisitos jurídicos necessários para que o processo seja legitimamente instaurado. De certa forma, esses requisitos ou condições têm um caráter lógico em face da natureza e dos fins do próprio processo; assim, uma vez ausentes, acabam por desautorizar a Casa parlamentar a dá-lo início. Na hipótese da abertura de um processo de cassação sem o preenchimento de certas condições jurídicas mínimas para sua deflagração, havendo lesão ou ameaça de lesão a direito, aquele que se sentir prejudicado poderá buscar os meios legais disponíveis para fulminar o ato ilegítimo (SOARES, 2012, p. 125)

4.2 QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR E A RESPONSABILIZAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Um parlamentar não pode se esconder atrás de suas imunidades e prerrogativas para atentar contra o próprio Parlamento ou contra a Constituição. Além da possibilidade de responsabilização na esfera civil e criminal, a responsabilidade política também desempenha um importante papel na definição dos limites da atuação parlamentar. Por meio do instituto do Decoro Parlamentar, essa responsabilidade pode ser aferida em momento posterior às eleições, tornando possível processar, julgar e punir quem possui poder diferenciado em razão do papel que ocupa no Congresso Nacional, e por isso não deve ser julgado apenas segundo as normas que recaem sob os cidadãos em geral (OLIVEIRA, 2016, p.164; TEIXEIRA, 1999, p. 155).

Contudo, esse julgamento de responsabilização política perante os pares não pode ocorrer de modo livre, fundamentado apenas nas circunstâncias políticas do momento, sem qualquer parâmetro normativo. O conceito de Decoro Parlamentar não é aquilo que os congressistas entendem a seu bel-prazer, mas exige a delimitação de alguns critérios para que o instituto não seja utilizado como forma de perseguição política autoritária e ilegítima. Lembre-se que “a Casa Legislativa, quando impõe a perda do mandato a um de seus membros, está a exercer uma competência constitucional [...] e por isso mesmo age como um poder a ser exercido em razão do dever de garantia da dignidade e prestígio institucional do Parlamento” (SOARES, 2012, p. 55).

Ao buscar delimitar minimamente o conteúdo presente na ideia de decoro, é preciso compreender de antemão que se trata de um conceito jurídico indeterminado. Com isso, “somos obrigados a concluir que a hipótese da conduta indecorosa como pressuposto e motivo determinante para a sanção política da perda de mandato diz respeito a um conceito de natureza sócio histórica, implicando sempre uma análise conforme o tempo”²⁴ (SOARES, 2012, p. 56). A fluidez na noção de decoro possibilita interpretação diversa de condutas parlamentares efetivadas em diferentes momentos, a depender da época em que ocorreram, porém sempre busca cumprir a finalidade particular da cassação de mandato, qual seja a defesa da dignidade institucional democrática do Poder Legislativo (SOARES, 2017, p. 142-143).

Entretanto, se a imprecisão do conceito de Decoro representa uma necessidade inerente ao instituto, a Constituição não determina a cassação de mandato por qualquer conduta, mas apenas por aquelas que ofendam a honra do Parlamento. Nos ensinamentos de Alessandro Soares:

Por isso, o decoro não se identifica com o horror que cada membro do Poder Legislativo tem em relação a certas situações enfrentadas por seus pares; pelo contrário, deve, antes, se relacionar com a constatação de uma circunstância política constrangedora para a instituição parlamentar. Nessa ordem de ideias, podemos afirmar que a situação política que de início não constrange objetivamente o parlamento, ou não possa levar razoavelmente a tal interpretação, não pode ser considerada ofensiva ao decoro [...] é assim correto afirmar que, incompatível com o

²⁴ A reprovação moral em uma sociedade está em constante alteração. Para Alessandro Soares, pode ser que “no passado, se um governante eleito nomeasse um parente próximo para um cargo público, talvez tal atitude não gerasse uma repulsa social intensa, mas nos dias atuais dificilmente alguém a aceitaria sem julgá-la imoral” (SOARES, 2017, p. 142-143). Da mesma forma, condutas relacionadas à etiqueta e à vestimenta possuem interpretações distintas conforme à época histórica. Por outro lado, parece inconcebível entender como adequado ao Decoro Parlamentar, sob a ótica do Estado Democrático de Direito, a fala de um parlamentar que exige o fechamento do STF e do Congresso Nacional, ou que incite manifestantes a destruir as sedes dos Três Poderes. Ainda sob essa perspectiva, um congressista que dissemine discursos de ódio e ataque diuturnamente minorias também age de forma indecorosa.

decoro parlamentar é todo ato do deputado ou senador que, por sua natureza, imoral ou antijurídica, provoque repúdio da sociedade (SOARES, 2012, p. 58-59).

No tocante aos membros da Câmara dos Deputados, além da previsão do art. 55, §1º da CF/88, que classifica como indecoroso o abuso de prerrogativas e a percepção de vantagens indevidas, o Código de Ética e Decoro Parlamentar²⁵ também define outros atos contrários à higidez institucional do Poder Legislativo. Conforme o art. 1º do referido Código:

Art. 1º Este Código estabelece os princípios éticos e as regras básicas de decoro que devem orientar a conduta dos que sejam titulares ou que estejam no exercício de mandato de Deputado Federal

Parágrafo único. Regem-se também por este Código o procedimento disciplinar e as penalidades aplicáveis no caso de descumprimento das normas relativas ao decoro parlamentar.

Além disso, cabe apontar que o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados realiza uma distinção não encontrada na Constituição. Dentre as condutas ofensivas ao decoro, o Código elenca aquelas incompatíveis com o referido instituto parlamentar, em seu art. 4º²⁶, enquanto prevê as atentatórias no art. 5º²⁷. A diferença entre elas não se dá necessariamente a partir da natureza das condutas cometidas, mas sim com base nos efeitos

²⁵ O art. 55, §1º da CF/88 prevê a possibilidade de o Regimento Interno definir casos de incompatibilidade com o Decoro Parlamentar. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados foi aprovado por meio da Resolução nº 17 de 1989, se limitou a reproduzir as hipóteses de procedimento indecorosos previstos na Constituição e previu que a Mesa da Câmara elaboraria e apresentaria posteriormente um projeto de Resolução sobre um Código de Ética e Decoro Parlamentar. A Resolução nº 25/2001 instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, estabelecendo que suas normas complementam o Regimento Interno e dele fazem parte. Com isso, é notória a natureza regimental do referido Código de Ética, razão pela qual o mesmo é apto a prever novas hipóteses de condutas ofensivas à dignidade do Poder Legislativo (SOARES, 2012, p. 64-66).

²⁶ Art. 4º. Constituem procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar, puníveis com a perda do mandato: I – abusar das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 55, §1º); II – perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, no exercício da atividade parlamentar, vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, §1º); III – celebrar acordo que tenha por objeto a posse do suplente, condicionando-a à contraprestação financeira ou à prática de atos contrários aos deveres éticos ou regimentais dos Deputados; IV – fraudar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado de deliberação; V – omitir intencionalmente informação relevante ou, nas mesmas condições, prestar informação falsa nas declarações de que trata o art. 18; VI – praticar irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes, que afetem a dignidade da representação popular.

²⁷ Art. 5º. Atentam, ainda, contra o decoro parlamentar as seguintes condutas, puníveis na forma deste Código: I – perturbar a ordem das sessões da Câmara dos Deputados ou das reuniões de Comissão; II – praticar atos que infrinjam as regras de boa conduta nas dependências da Casa; III – praticar ofensas físicas ou morais nas dependências da Câmara dos Deputados ou desacatar, por atos ou palavras, outro parlamentar, a Mesa ou Comissão ou os respectivos Presidentes; IV – usar os poderes e prerrogativas do cargo para constranger ou aliciar servidor, colega ou qualquer pessoa sobre a qual exerça ascendência hierárquica, com o fim de obter qualquer espécie de favorecimento; V – revelar conteúdo de debates ou deliberações que a Câmara dos Deputados ou Comissão hajam resolvido que devam ficar secretos; VI – revelar informações e documentos oficiais de caráter sigiloso, de que tenha tido conhecimento na forma regimental; VII – usar verbas de gabinete ou qualquer outra inerente ao exercício do cargo em desacordo com os princípios fixados no caput do art. 37 da Constituição Federal; VIII – relatar matéria submetida à apreciação da Câmara dos Deputados, de interesse específico de pessoa física ou jurídica que tenha contribuído para o financiamento de sua campanha eleitoral; IX – fraudar, por qualquer meio ou forma, o registro de presença às sessões ou às reuniões de Comissão; X – deixar de observar intencionalmente os deveres fundamentais do Deputado, previstos no art. 3º deste Código. Parágrafo único. As condutas puníveis neste artigo só serão objeto de apreciação mediante provas.

jurídicos decorrentes de cada ato praticado. No caso da ocorrência de ato incompatível com o decoro parlamentar, a pena poderá ser a perda do mandato; em atos atentatórios, as penas previstas são censura (verbal ou escrita), suspensão de prerrogativas regimentais por até 6 (seis) meses e, no máximo, suspensão do exercício do mandato por 6 (seis) meses (SOARES, 2012, p. 65-66).

Nesse diapasão, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar é o órgão competente para instaurar o processo legislativo disciplinar e proceder a todos os atos necessários à sua instrução, além de atuar com o intuito de preservar a dignidade do mandato parlamentar na Câmara dos Deputados e responder às consultas sobre matérias relacionadas ao processo político-disciplinar.²⁸ O colegiado é formado por 21 (vinte e um) membros titulares e igual número de suplentes, escolhidos de acordo com a representação numérica de cada partido político e bloco parlamentar na Câmara dos Deputados, para um mandato cuja duração é 2 (dois) anos. O Conselho conta com um Presidente e dois Vice-Presidentes, eleitos por seus pares dentre os membros titulares.²⁹

²⁸ Art. 6º. Compete ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados: I – zelar pela observância dos preceitos deste Código, atuando no sentido da preservação da dignidade do mandato parlamentar na Câmara dos Deputados; II – processar os acusados nos casos e termos previstos no art. 13; III – instaurar o processo disciplinar e proceder a todos os atos necessários à sua instrução, nos casos e termos do art. 14; IV – responder às consultas formuladas pela Mesa, Comissões, Partidos Políticos ou Deputados sobre matérias relacionadas ao processo político-disciplinar.

²⁹ Art. 7º. O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar compõe-se de 21 (vinte e um) membros titulares e igual número de suplentes, todos com mandato de dois anos, com exercício até a posse dos novos integrantes, salvo na última sessão legislativa da legislatura, cujo encerramento fará cessar os mandatos no Conselho. §1º Durante o exercício do mandato de membro do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, o Deputado não poderá ser afastado de sua vaga no colegiado, salvo por término do mandato, renúncia, falecimento ou perda de mandato no colegiado, não se aplicando aos membros do colegiado as disposições constantes do parágrafo único do art. 23, do §2º do art. 40 e do art. 232 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. §2º Não poderá ser membro do Conselho o Deputado: I – submetido a processo disciplinar em curso, por ato atentatório ou incompatível com o decoro parlamentar; II – que tenha recebido, na legislatura, penalidade disciplinar de suspensão de prerrogativas regimentais ou de suspensão do exercício do mandato, da qual se tenha o competente registro nos anais ou arquivos da Casa; III – que esteja no exercício do mandato na condição de suplente convocado em substituição ao titular; IV – condenado em processo criminal por decisão de órgão jurisdicional colegiado, ainda que a sentença condenatória não tenha transitado em julgado. §3º A representação numérica de cada partido e bloco parlamentar atenderá ao princípio da proporcionalidade partidária, assegurada a representação, sempre que possível, de todos os partidos políticos em funcionamento na Câmara dos Deputados, na conformidade do disposto no caput do art. 9º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. §4º No início de cada sessão legislativa, observado o que dispõe o caput do art. 26 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e as vedações a que se refere o §2º deste artigo, os líderes comunicarão ao Presidente da Câmara dos Deputados, na forma do art. 28 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, os Deputados que integrarão o Conselho representando cada partido ou bloco parlamentar. §5º O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar terá um Presidente e dois Vice-Presidentes, eleitos por seus pares dentre os membros titulares, vedada a reeleição para o mesmo cargo na eleição subsequente. §6º A vaga no Conselho verificar-se-á em virtude de término do mandato, renúncia, falecimento ou perda do mandato no colegiado, neste último caso quando o membro titular deixar de comparecer a cinco reuniões consecutivas ou, intercaladamente, a um terço das reuniões durante a sessão legislativa, salvo motivo de força maior justificado por escrito ao Presidente do Conselho, a quem caberá declarar a perda do mandato. §7º A instauração de processo disciplinar no âmbito do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar em face de um de seus membros, com prova

Destaca-se que, nos termos do art. 55, §2º da CF/88, apenas a Mesa da Câmara dos Deputados ou Partido Político com representação no Congresso Nacional podem provocar a instauração do processo de cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar contra Deputados e Deputadas Federais. Com essa afirmação, pode-se concluir – equivocadamente – que o cidadão em pleno gozo de seus direitos políticos estaria alijado da possibilidade de reivindicar diretamente que seus representantes fossem punidos pela prática de condutas impróprias ao decoro do cargo que ocupam.

Contudo, o próprio Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados esclarece a questão, no art. 9º e parágrafos subsequentes³⁰. O diploma prevê que as representações relacionadas com o decoro parlamentar deverão ser feitas diretamente à Mesa da Câmara dos Deputados, e que qualquer cidadão é parte legítima para requerer uma representação em face de parlamentar que tenha incorrido em prática indecorosa, desde que especifique os fatos e as respectivas provas. Neste ínterim, a Mesa instaurará procedimento destinado a apreciar a demanda provinda do cidadão, e caso conclua pela existência de indícios suficientes, encaminhará a representação ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar no prazo de 3 (três) sessões ordinárias. Na hipótese de representação subscrita por Partido Político representado no Congresso Nacional, a mesma será encaminhada diretamente pela Mesa ao Conselho de Ética, no mesmo prazo de 3 (três) sessões ordinárias, porém sem sofrer um prévio juízo de admissibilidade.

O processo legislativo ético-disciplinar que visa cassar o mandato parlamentar só passa a existir, de fato, quando for instaurado formalmente pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, momento após o qual não é mais possível retirar a representação oferecida pela

inequívoca da acusação, constitui causa para o seu imediato afastamento da função, a ser aplicado de ofício pelo Presidente do Conselho, devendo perdurar até decisão final sobre o caso.

³⁰ Art. 9º. As representações relacionadas com o decoro parlamentar deverão ser feitas diretamente à Mesa da Câmara dos Deputados. § 1º Qualquer cidadão é parte legítima para requerer à Mesa da Câmara dos Deputados representação em face de Deputado que tenha incorrido em conduta incompatível ou atentatória ao decoro parlamentar, especificando os fatos e as respectivas provas. § 2º Recebido o requerimento de representação com fundamento no § 1º, a Mesa instaurará procedimento destinado a apreciá-lo, na forma e no prazo previstos em regulamento próprio, findo o qual, se concluir pela existência de indícios suficientes e pela incorrência de inépcia: I – encaminhará a representação ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar no prazo de três sessões ordinárias, quando se tratar de conduta punível com as sanções previstas nos incisos II, III e IV do art. 10; ou II – adotará o procedimento previsto no art. 11 ou 12, em se tratando de conduta punível com a sanção prevista no inciso I do art. 10. § 3º A representação subscrita por partido político representado no Congresso Nacional, nos termos do § 2º do art. 55 da Constituição Federal, será encaminhada diretamente pela Mesa da Câmara dos Deputados ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar no prazo a que se refere o inciso I do § 2º deste artigo. § 4º O Corregedor da Câmara dos Deputados poderá participar de todas as fases do processo no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, inclusive das discussões, sem direito a voto. § 5º O Deputado representado deverá ser intimado de todos os atos praticados pelo Conselho e poderá manifestar-se em todas as fases do processo.

parte legítima. Nesse sentido, assim que recebida a representação, o Presidente do Conselho designará um relator para o processo, a ser escolhido dentre os integrantes de uma lista composta por três de seus integrantes, formada mediante sorteio, respeitadas as exigências previstas no Código de Ética³¹. Caso a representação seja de autoria de Partido Político, o Relator poderá provocar o Plenário do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar para considerá-la inepta ou carente de justa causa, cuja declaração nesse teor será terminativa, salvo se houver recurso ao Plenário da Câmara dos Deputados, subscritos por 1/10 (um décimo) de seus membros.

Se a representação não for considerada inepta ou carente de justa causa, será remetida cópia de seu inteiro teor à Deputada ou Deputado acusado, que terá prazo de 10 (dez) dias úteis para apresentar defesa escrita, indicar provas e arrolar, no máximo, 8 (oito) testemunhas. Apresentada a defesa, o Relator procederá às diligências e à instrução probatória necessária no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias úteis. Findo o prazo, deverá apresentar parecer em até 10 (dez) dias úteis, concluindo pela procedência total ou parcial da representação, ou pela sua improcedência. Na hipótese de entendimento pela procedência, total ou parcial, o Relator oferecerá projeto de resolução destinado à declaração da perda do mandato ou à cominação da suspensão do exercício do mandato – é possível também propor a requalificação da conduta punível e da penalidade cabível, com o consequente encaminhamento do processo à autoridade ou órgão competente.

Por sua vez, a rejeição do parecer originalmente apresentado obriga à designação de novo relator, preferencialmente entre aquele que tenham se manifestado contrariamente à posição do primeiro. Aberta a discussão acerca da matéria, os parlamentares votarão nominalmente a respeito do parecer apresentado. Concluído o processo disciplinar, o representado poderá recorrer à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, em até 5 (cinco) dias úteis e com efeito suspensivo, contra quaisquer atos do Conselho ou de seus membros que tenham contrariado norma constitucional ou regimental. A Comissão, também em um prazo de 5 (cinco) dias úteis, irá se pronunciar exclusivamente acerca dos vícios alegados.³²

³¹ Art. 13. I - instaurado o processo, o Presidente do Conselho designará relator, a ser escolhido dentre os integrantes de uma lista composta por três de seus membros, formada mediante sorteio, o qual: a) não poderá pertencer ao mesmo Partido ou Bloco Parlamentar do Deputado representado; b) não poderá pertencer ao mesmo Estado do Deputado representado; c) em caso de representação de iniciativa de Partido Político, não poderá pertencer à agremiação autora da representação;

³² Art. 14. A aplicação das penalidades de suspensão do exercício do mandato por no máximo seis meses e de perda do mandato é de competência do Plenário da Câmara dos Deputados, que deliberará em votação ostensiva e

Finalizado o trâmite no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (e na CCJ, em caso de interposição de recurso), o processo será encaminhado à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, lido no expediente, publicado, distribuído em avulsos e então incluído na pauta da Ordem do Dia – em prazo improrrogável de duas sessões ordinárias, após a distribuição em avulsos.³³ O prazo para deliberação do Plenário da Câmara sobre os processos que concluem

por maioria absoluta de seus membros, em virtude de provocação da Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, após a conclusão de processo disciplinar instaurado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, na forma deste artigo. § 1º Será punido com a suspensão do exercício do mandato e de todas as suas prerrogativas regimentais o Deputado que incidir nas condutas previstas nos incisos IV, V, IX e X do art. 5º. § 2º Na hipótese de suspensão do exercício do mandato superior a cento e vinte dias, o suplente do parlamentar suspenso será convocado imediatamente após a publicação da resolução que decretar a sanção. § 3º Será punido com a perda do mandato o Deputado que incidir nas condutas previstas no art. 4º. § 4º Recebida representação nos termos deste artigo, o Conselho observará o seguinte procedimento: I – o Presidente do Conselho designará o relator do processo, observadas as condições estabelecidas no inciso I do art. 13 deste Código; II – se a representação não for considerada inepta ou carente de justa causa pelo Plenário do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, mediante provocação do relator designado, será remetida cópia de seu inteiro teor ao Deputado acusado, que terá o prazo de dez dias úteis para apresentar sua defesa escrita, indicar provas e arrolar testemunhas, em número máximo de oito; III – o pronunciamento do Conselho pela inépcia ou falta de justa causa da representação, admitido apenas na hipótese de representação de autoria de Partido Político, nos termos do § 3º do art. 9º, será terminativo, salvo se houver recurso ao Plenário da Casa, subscrito por um décimo de seus membros, observado, no que couber, o art. 58 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; IV – apresentada a defesa, o relator da matéria procederá às diligências e à instrução probatória que entender necessárias no prazo improrrogável de quarenta dias úteis, no caso de perda de mandato, e 30 (trinta) dias úteis, no caso de suspensão temporária de mandato, findas as quais proferirá parecer no prazo de dez dias úteis, concluindo pela procedência total ou parcial da representação ou pela sua improcedência, oferecendo, nas duas primeiras hipóteses, projeto de resolução destinado à declaração da perda do mandato ou à cominação da suspensão do exercício do mandato ou, ainda, propondo a requalificação da conduta punível e da penalidade cabível, com o encaminhamento do processo à autoridade ou órgão competente, conforme os arts. 11 a 13 deste Código; V – a rejeição do parecer originariamente apresentado obriga à designação de novo relator, preferencialmente entre aqueles que, durante a discussão da matéria, tenham se manifestado contrariamente à posição do primeiro; VI – será aberta a discussão e nominal a votação do parecer do relator proferido nos termos deste artigo; VII – concluído o processo disciplinar, o representado poderá recorrer, no prazo de cinco dias úteis, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, com efeito suspensivo, contra quaisquer atos do Conselho ou de seus membros que tenham contrariado norma constitucional, regimental ou deste Código, hipótese na qual a Comissão se pronunciará exclusivamente sobre os vícios apontados, observando, para tanto, prazo de cinco dias úteis; VIII – concluída a tramitação no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, na hipótese de interposição do recurso a que se refere o inciso VII, o processo será encaminhado à Mesa e, uma vez lido no expediente, publicado e distribuído em avulsos para inclusão na Ordem do Dia. § 5º A partir da instauração de processo ético-disciplinar, nas hipóteses de que tratam os arts. 13 e 14, não poderá ser retirada a representação oferecida pela parte legítima.

³³ Art. 16. Os processos instaurados pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados não poderão exceder o prazo de sessenta dias úteis para deliberação pelo Conselho ou pelo Plenário da Câmara dos Deputados, conforme o caso, na hipótese das penalidades previstas nos incisos II e III do art. 10. § 1º O prazo para deliberação do Plenário sobre os processos que concluem pela perda do mandato, conforme o inciso IV do art. 10, não poderá exceder noventa dias úteis. § 2º Recebido o processo nos termos do inciso V do art. 13 ou do inciso VIII do § 4º do art. 14, lido no expediente, publicado e distribuído em avulsos, a Mesa terá o prazo improrrogável de duas sessões ordinárias para incluí-lo na pauta da Ordem do Dia. § 3º Esgotados os prazos previstos no *caput* e no § 1º deste artigo: I – se o processo se encontrar no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, concluída sua instrução, passará a sobrestar imediatamente a pauta do Conselho; II – se o processo se encontrar na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para fins de apreciação do recurso previsto no inciso IV do art. 13 e no inciso VII do § 4º do art. 14, passará a sobrestar imediatamente a pauta da Comissão; III – uma vez cumprido o disposto no § 2º, a representação figurará com preferência sobre os demais itens da Ordem do Dia de todas as sessões deliberativas até que se ultime sua apreciação. § 4º A inobservância pelo relator dos prazos previstos nos arts. 13 e 14 autoriza o Presidente a avocar a relatoria do processo ou a designar relator substituto, observadas as condições previstas nas alíneas a e c do inciso I do art. 13, sendo que: I – se a instrução do processo estiver

pela perda do mandato não poderá exceder 90 (noventa) dias úteis, e ocorrerá em votação secreta, que somente determinará a cassação do mandato parlamentar por decisão da maioria absoluta de seus membros.³⁴ É importante frisar que é facultado ao congressista, em todas as fases do processo, constituir advogado para sua defesa, fazê-la pessoalmente ou indicar parlamentar para tal – neste último caso, desde que não integrante do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.³⁵

4.3 O CASO EDUARDO BOLSONARO E O “NOVO AI-5”

4.3.1 Apontamentos iniciais

Primeiro, destacam-se os motivos que levaram à escolha do caso envolvendo o Deputado Federal Eduardo Bolsonaro como paradigmático em relação às análises e discussões teóricas empreendidas até então. Talvez, cabe aqui defini-lo como uma espécie de “anti-paradigma”: todo o esforço desenvolvido para consolidar uma teoria acerca do limite jurídico-político da atuação parlamentar - e especialmente suas nuances com o Processo Legislativo Disciplinar de Cassação de Mandato por Quebra de Decoro Parlamentar - representa o contrário do que pode ser constatado no caso em voga.

Primeiro, porque sob uma perspectiva moral fundamentada na teoria de John Rawls - garantida uma organização política e jurídica que se apresente como uma Democracia Constitucional - o argumento utilizado por Eduardo Bolsonaro não é razoável e nem passível de ser utilizado como justificção perante outros indivíduos. Defender a aplicação política do AI-5 (ou de qualquer Ato semelhante) vai frontalmente contra os limites impostos pela razão pública, e não tem condições de sustentar um equilíbrio razoável de valores políticos em uma sociedade democrática - soma-se a isso o fato do referido cidadão ainda ser membro do Poder Legislativo, especificamente da Câmara dos Deputados. Para Rawls, “não é razoável que usemos o poder político, se dispusermos dele ou o compartilharmos com outros, para reprimir visões abrangentes que não deixam de ser razoáveis” (RAWLS, 2011, p. 105). O AI-5 é justamente o mecanismo que viabiliza essa repressão.

pendente, o novo relator deverá concluí-la em até cinco dias úteis; II – se a instrução houver sido concluída, o parecer deverá ser apresentado ao Conselho em até cinco dias úteis.

³⁴ Atualmente, a maioria absoluta do Plenário da Câmara dos Deputados corresponde a 257 votos.

³⁵ Art. 15. É facultado ao Deputado, em qualquer caso, em todas as fases do processo de que tratam os arts. 13 e 14, inclusive no Plenário da Câmara dos Deputados, constituir advogado para sua defesa ou fazê-la pessoalmente ou por intermédio do parlamentar que indicar, desde que não integrante do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. *Parágrafo único.* Quando a representação ou requerimento de representação contra Deputado for considerado leviano ou ofensivo à sua imagem, bem como à imagem da Câmara dos Deputados, os autos do processo respectivo serão encaminhados à Procuradoria Parlamentar para as providências reparadoras de sua alçada, nos termos do art. 21 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Em segundo lugar, resta evidente que a fala do Deputado Federal representa uma afronta à dignidade do Parlamento e um abuso claro de suas prerrogativas, configurando quebra de Decoro Parlamentar. Contudo, o Processo Legislativo Disciplinar que tratou do assunto sequer resultou em alguma sanção. Mesmo atacando a própria existência do Estado Democrático de Direito, a decisão final do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados foi a de que não houve transgressão ao decoro – sob uma fundamentação que aparenta certa irracionalidade.

Dessa forma, é pertinente tratar o denominado “caso Eduardo Bolsonaro” como paradigma daquilo que não deve ser feito. A seguir, mais ponderações sobre o tema serão realizadas.³⁶

4.3.2 A defesa de um novo AI-5

Em entrevista concedida ao canal do YouTube da jornalista Leda Nagle, divulgada no dia 31/10/2019, o Deputado Federal Eduardo Bolsonaro (filho do então Presidente da República e ex-Deputado Federal, Jair Bolsonaro), ao comentar o momento político turbulento pelo qual passava o Chile, defendeu a possibilidade de se pensar em um “novo AI-5” instituído no Brasil, a depender de como estivesse a situação política nacional. Nas palavras do Deputado Federal:

“A gente em algum momento tem que encarar de frente isso daí. Vai chegar um momento em que a situação vai ser igual ao final dos anos 60 no Brasil, quando sequestravam aeronaves, quando executava-se e sequestrava-se grandes autoridades, cônsules, embaixadores. Execução de policiais, de militares. Se a esquerda radicalizar a esse ponto, a gente vai precisar de uma resposta. ***E uma resposta, ela pode ser via um novo AI-5***, pode ser via uma legislação aprovada através de plebiscito, como ocorreu na Itália. Alguma resposta vai ter que ser dada, porque é uma guerra assimétrica. Não é uma guerra onde você está vendo o seu oponente do outro lado, e você tem que aniquilá-lo, como acontece nas guerras militares. É um inimigo interno, de difícil identificação aqui dentro do país. Espero que não chegue a esse ponto né, mas a gente tem que estar atento.” (MAZUI, 2019) (*grifo nosso*)

³⁶ A fala do Deputado Federal Eduardo Bolsonaro ocorreu no final de 2019, durante o 1º ano de Jair Bolsonaro como Presidente da República. Durante os anos de governo (2019-2022) inúmeros foram os ataques contra as instituições democráticas proferidos pelo clã Bolsonaro (que conta ainda com o Senador Flávio Bolsonaro e o Vereador do Rio de Janeiro, Carlos Bolsonaro) e seus aliados. A situação política do país ficou extremamente tensa durante as eleições de 2022, na medida em que Jair Bolsonaro figurava atrás das intenções de voto para a Presidência e acusava todo o processo eleitoral de ser uma farsa. Após a derrota de Bolsonaro para o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e com o inventivo de diversos políticos, empresários e influenciadores de extrema-direita, manifestantes bolsonaristas acamparam em frente a quartéis gerais do Exército Brasileiro, suplicando por uma intervenção militar com caráter de golpe de Estado. Por fim, em 08/01/2023, com a intenção de derrubar o governo democraticamente eleito, vários desses manifestantes seguiram rumo à Praça dos Três Poderes, em Brasília, e destruíram os prédios que representam o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa tentativa de golpe de Estado acendeu o sinal de alerta para as autoridades nacionais, que viram a necessidade de aplicar a Lei que instituiu os crimes contra o Estado Democrático de Direito (promulgada em 2021) para a punição de todos os responsáveis pelo ocorrido. Aqui, fica uma reflexão: se a Câmara dos Deputados não tivesse sido omissa em punir o Deputado Federal Eduardo Bolsonaro, talvez a tensão política do Brasil não teria culminado em uma tentativa de destruir o regime democrático. O preço de ser tolerante com discursos autoritários é colocar em risco o próprio Estado Democrático de Direito.

Diante disso, é pertinente realizar um breve resgate sobre a construção da história brasileira. Em 1964, um golpe de Estado encerrou o período democrático iniciado em 1946, depôs o então Presidente da República, João Goulart, e alçou de maneira ilegítima os militares ao poder, dando início a uma ditadura que duraria mais de 20 anos. O Ato Institucional nº 1, que marcou a inauguração formal do regime sob o argumento de representar uma “revolução vitoriosa”, foi publicado em 9 de abril de 1964. Já no dia 10 de abril de 1964, uma lista de cassados foi divulgada e indicava o espectro de personalidades e instituições visadas pelo governo militar: eram 102 nomes, entre congressistas, militares, governadores, sindicalistas, diplomatas e ministros. Milhares de pessoas foram presas e a prática de tortura foi comum (BRASIL, 2014, p. 98).

Após o decurso de alguns anos, em meio à edição de outros Atos Institucionais que caracterizavam a excepcionalidade do regime, o então presidente militar Artur da Costa e Silva decretou, em 13 de dezembro de 1968, o Ato Institucional nº 5. O AI-5 representou um recrudescimento da ditadura militar no Brasil e armou o Estado de poderes extraordinários para repressão. A título exemplificativo, o Ato autorizava o Presidente da República a decretar o fechamento do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, só voltando o Poder Legislativo a funcionar mediante convocação do próprio Presidente da República. Enquanto decretado o “recesso parlamentar”, o Poder Executivo ficava autorizado a legislar em todas as matérias. O AI-5 também aprofundava as possibilidades de cassações políticas, por meio da suspensão de direitos políticos de qualquer cidadão, e suspendia a garantia do *habeas corpus* – entre outras previsões extremamente autoritárias.³⁷ Era “o golpe dentro do golpe” (MOTTA, 2018, p. 196; BRASIL, 2014, p. 100).³⁸

³⁷ Conforme Relatório da Comissão Nacional da Verdade: “O Ato Institucional no 5 (AI-5) autorizava o presidente da República a decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo presidente da República. Decretado o recesso parlamentar, o poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios. O AI-5 aprofundava a autorização para as cassações políticas, estabelecendo que o presidente da República, sem as limitações previstas na Constituição, poderia suspender os direitos políticos de qualquer cidadão pelo prazo de dez anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais. O mencionado ato também suspendia as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por prazo certo. Ficava suspensa (artigo 10º) a garantia do *habeas corpus*, instrumento usado por prisioneiros e perseguidos políticos do regime para garantir sua vida e liberdade. Finalmente, todas as ações facultadas ao presidente não eram passíveis de recurso legal. AI-5 excluía de apreciação judicial todos os atos alcançados por ele e por seus atos complementares, bem como os respectivos efeitos.” (BRASIL, 2014, p. 100-101)

³⁸ O Relatório da Comissão Nacional da Verdade aponta que, conforme inventário produzido por Marcus Figueiredo e citado por José Murilo de Carvalho, entre 1964 e 1973: 1) foram punidas, com perda de direitos políticos, cassação de mandato, aposentadoria e demissão, 4.841 pessoas; 2) o AI-1 atingiu, isoladamente, 2.990 pessoas, ou seja, 62% dos punidos entre 1964 e 1973; 3) foram cassados os mandatos de 513 senadores, deputados

Em relação ao contexto político que ensejou a edição do AI-5, cabe salientar que a intensidade da resistência ao governo militar aumentou entre 1967 e 1968, principalmente por meio do ativismo estudantil, da ação parlamentar, das graves operárias e do início da luta armada promovida por parte da esquerda. Apesar da força propulsora desses eventos ser originária de fatores internos, o quadro internacional também estimulava os opositoristas do regime. Na mesma época, as lutas por independência em países colonizados, a revolução socialista de Cuba e o ativismo da juventude nos espaços públicos das grandes metrópoles mundiais ganhavam destaque (MOTTA, 2018, p. 199).

Em meio a um contexto de efervescência política, um fato específico é apontado como o estopim que resultou na edição do Ato Institucional nº 5. O discurso do Deputado Márcio Moreira Alves (MDB/GB), no dia 3 de setembro de 1968, parece ter incomodado sobremaneira os militares. Segundo Rodrigo Patto Sá Motta:

O discurso do deputado Moreira Alves foi um protesto contra a violência dirigida a estudantes e outros ativistas da oposição, em que aludiu às comemorações de Sete de Setembro. Ele convidou a sociedade a boicotar os desfiles oficiais, e às mulheres, que deixassem de sair e dançar com cadetes e jovens oficiais. Essa é a parte do discurso que se tornou mais célebre e mais lembrada, talvez por seu sabor picante e derrisório [...] No entanto, segundo fontes militares, a parte do discurso mais ofensiva às Forças Armadas foi a referência ao Exército como santuário de torturadores: “Quando a polícia não será mais um bando de facínoras; quando o Exército deixará de ser um valhacouto de torturadores?”. Jarbas Passarinho, coronel do Exército e então ministro do Trabalho, registrou em suas memórias que o incômodo maior decorreu da referência aos militares como facínoras e torturadores. A versão é confirmada pelos registros da embaixada norte-americana, que não fazem referência “ao boicote das moças”, apenas à indignação dos ministros militares por terem sido chamados de torturadores. (MOTTA, 2018, p. 200-201)

Tendo em vista a fala de Moreira Alves, os militares pediram a punição do Deputado e o Ministro da Justiça, Gama e Silva, solicitou à Câmara dos Deputados que autorizasse o julgamento do congressista. A imunidade parlamentar, sob o desenho da Constituição de 1967, previa que somente com o consentimento da Câmara seria possível julgar o Deputado. Embora naquele período a maioria dos membros da Câmara dos Deputados apoiasse o Golpe Militar, aceitar o pedido contra Moreira Alves significava abrir mão da autonomia do Congresso Nacional, subordinando sua atuação à vontade do Poder Executivo. O placar da votação foi o seguinte: por 216 votos a 141 – contando com 12 abstenções – a Câmara negou a suspensão da

e vereadores; 4) perderam os direitos políticos 35 dirigentes sindicais; 5) foram aposentados ou demitidos 3.783 funcionários públicos, dentre os quais 72 professores universitários e 61 pesquisadores científicos; 6) foram expulsos ao todo 1.313 militares, entre os quais 43 generais, 240 coronéis, tenentes-coronéis e majores, 292 capitães e tenentes, 708 suboficiais e sargentos, trinta soldados e marinheiros; 7) nas polícias militar e civil, foram 206 os punidos; 8) foram feitas 536 intervenções (durante o período entre 1964 e 1970) em organizações operárias, sendo 483 em sindicatos, 49 em federações e quatro em confederações. (BRASIL, 2014, p. 101)

imunidade de Márcio Moreira Alves. A decisão contou com o apoio de uma quantidade considerável de Deputados da ARENA, partido político de sustentação do regime militar no Congresso, resultando em uma grave derrota para o governo e no isolamento político dos militares no poder. Como resposta, o governo editou o AI-5 (MOTTA, 2018, p.201-202).

Conforme os estudos apontam, a derrota dos militares no caso Moreira Alves criava o receio de que o caminho se abrisse para que os parlamentares desafiassem ainda mais o governo, com uma eventual aprovação de anistia aos punidos pela ditadura ou por meio da tentativa de reestabelecer eleições diretas para a Presidência da República. Além disso, os militares já estavam irritados com a “ousadia” de alguns deputados da oposição que tentaram convocar para depoimento na Câmara alguns importantes generais do regime militar. Em suma, parte da motivação para o AI-5 era enquadrar autoritariamente o Congresso Nacional, a fim de evitar que a instituição se tornasse um poderoso foco de oposição ao governo militar (MOTTA, 2018, p. 206).

Note-se que a edição do Ato Institucional nº 5 veio como forma de represália à tentativa da Câmara dos Deputados em garantir para si o mínimo de autonomia e independência, dentro do que restava de legalidade no regime instituído. Para isso, utilizou-se do instituto da imunidade parlamentar, que tem como função essencial preservar o exercício do mandato representativo e a harmonia entre os Três Poderes. O Deputado Federal Eduardo Bolsonaro, ao defender a hipótese da edição de um novo Ato Institucional nesse sentido, advoga a tese de que o próprio Poder Legislativo – do qual ele é membro – pode ser usurpado por outros Poderes da República, sem a garantia ínfima de liberdade política e democrática. Para dizer o mínimo, o posicionamento soa contraditório e incoerente.

4.3.3 Representação, Processo e Julgamento

No dia 20/11/2019, a Rede Sustentabilidade (REDE) – partido político representado no Congresso Nacional - apresentou à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados representação em face do Deputado Federal Eduardo Bolsonaro. Na petição, o partido demonstra que não é a primeira vez que o parlamentar profere palavras de caráter antidemocrático, sendo dele a afirmação de que “um cabo e um soldado conseguem fechar o STF”. Além disso, a fala em defesa do AI-5 despertou a indignação dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (à época, Deputado Federal Rodrigo Maia e Senador Davi Alcolumbre), da Ordem dos

Advogados do Brasil, e de diversos partidos políticos, entre eles o PSL³⁹ (partido de Eduardo Bolsonaro quando da ocorrência do fato).

As alegações da REDE convergiram no sentido de que não existem direitos ou garantias absolutas na Constituição – como o próprio Supremo Tribunal já destacou em algumas oportunidades –, e a defesa de um novo AI-5 não estaria resguardada pela inviolabilidade parlamentar. Tendo em vista a natureza do referido Ato Institucional, a fala de Eduardo Bolsonaro seria uma violação à diversos preceitos constitucionais, assim como um abuso de suas prerrogativas parlamentares. Desse modo, seria cabível condenação da perda do mandato pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019).

Nesse sentido, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) apresentaram, de forma conjunta, outra representação que tratava dos mesmos fatos relativos à postura de Eduardo Bolsonaro, pedindo que fosse decretada a perda do mandato. Na oportunidade, ainda ressaltaram que o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados preceitua, no art. 3º⁴⁰, que é dever fundamental de um Deputado respeitar e cumprir a Constituição Federal, além de zelar pelo prestígio, aprimoramento e valorização das instituições democráticas representativas e pelas prerrogativas do Poder Legislativo. Como ambas representações apresentavam correlação e se referiam ao mesmo parlamentar, a representação elaborada pelo PSOL, PT e PCdoB foi apensada à representação formulada pela REDE (BRASIL, 2019).

O Processo Legislativo Disciplinar foi instaurado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (26/11/2019), sendo sorteados os Deputados Igor Timo (PODE/MG), Darci de Matos (PSD/SC) e Sidney Leite (PSD/AM) para possível relatoria, conforme determina o Código de Ética. Dentre os parlamentares sorteados, o Dep. Igor Timo foi designado pelo Presidente do Conselho como Relator do caso (05/12/2019). Em decorrência do início da pandemia de COVID-19, o processo só voltou a tramitar em 2021, com o protocolo da defesa prévia do Dep. Eduardo Bolsonaro (01/03/2021).

³⁹ Em 2022, a fusão entre Partido Social Liberal (PSL) e o Democratas (DEM) deu origem ao União Brasil (UNIÃO).

⁴⁰ Art. 3º. São deveres fundamentais do Deputado: I - promover a defesa do interesse público e da soberania nacional; II - respeitar e cumprir a Constituição Federal, as leis e as normas internas da Casa e do Congresso Nacional; III - zelar pelo prestígio, aprimoramento e valorização das instituições democráticas e representativas e pelas prerrogativas do Poder Legislativo; IV - exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular, agindo com boa-fé, zelo e probidade;

No que lhe concerne, a defesa argumentou que “independente do espectro ideológico, a intenção primordial do Representado ao afirmar o que afirmou é que métodos de violência contra cidadãos e instituições não devem, em hipótese alguma, ser tolerados” e “não houve intenção em denegrir as instituições democráticas, mas sim, protegê-las, afinal, foi por meio do processo democrático que o Representado chegou ao Congresso”. Desse modo, de acordo com a advogada de Eduardo Bolsonaro, a fala em defesa de um novo AI-5 estaria protegida pela imunidade material, prerrogativa parlamentar assegurada pela Constituição Federal. Por fim, apontou que uma *noticia criminis* que tratava do mesmo assunto foi arquivada pelo Supremo Tribunal Federal, assim como uma notícia de fato apresentada ao Ministério Público Federal, não havendo, portanto, responsabilização penal acerca do ocorrido (BRASIL, 2019).

Finalmente, na 15ª Reunião Deliberativa Extraordinária Híbrida do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, em 05/04/2021, deu-se início a discussão do caso Eduardo Bolsonaro, com a leitura do Parecer Preliminar apresentado pelo Relator da matéria. Posteriormente, após o Dep. Igor Timo realizar a leitura do relatório, o uso da palavra foi concedido ao Dep. Eduardo Bolsonaro, pelo prazo de até 20 minutos – prorrogáveis por mais 10 minutos –, para que fizesse sua defesa. Finalizada a fala do Representado, a palavra foi devolvida ao Relator, para que pudesse proferir o seu voto. Nesse quesito, o voto proferido pelo Dep. Igor Timo – superadas as questões processuais preliminares envolvendo a matéria – indicou a não configuração da quebra do decoro parlamentar, elegendo os fatos ocorridos como atípicos.

Estranhamente, logo em seguida, o próprio parecer faz diversas ressalvas acerca dos limites da atuação parlamentar, afirmando que “a imunidade material, prevista no art. 53 da Constituição Federal, não transfere um cheque em branco aos parlamentares para que digam absolutamente qualquer coisa sobre qualquer um”, além do fato dessa imunidade não abranger a responsabilidade política frente a própria Casa Legislativa por ofensa ao decoro. O parecer ainda ressalta que a imunidade material surgiu para proteger os parlamentares frente à intromissão de outros Poderes, não em relação ao próprio Poder a que pertence (BRASIL, 2019).

Ato contínuo, o voto traz jurisprudência do Supremo Tribunal Federal asseverando que “o excesso de linguagem pode configurar, em tese, quebra de decoro, a ensejar o controle político” (Pet 5647, Relator: Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 22/09/2015) e a possibilidade de punição político-disciplinar por abuso da imunidade parlamentar. Além disso, afirma categoricamente que “o AI-5 foi um tempo obscuro e que o Brasil não permite em

tempo algum, referenciar ou citar com saudosismo tempos sombrios de nossa história”. Contudo, conclui pela ausência de justa causa para acolhimento das Representações, defendendo o arquivamento do feito (BRASIL, 2019).

Terminada a leitura do parecer, o Presidente do Conselho, Dep. Juscelino Filho (DEM/MA), abriu a discussão da matéria para o Plenário do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Com isso, a Dep.^a Fernanda Melchionna (PSOL/RS) e o Dep. Paulo Guedes (PT/MG) fizeram uso da palavra e teceram duras críticas à postura do Dep. Eduardo Bolsonaro e também ao parecer apresentado pelo Dep. Igor Timo, arguindo que “quando o Deputado Eduardo Bolsonaro ameaça com AI-5, a ameaça é justamente para reproduzir o que foi feito no final de 1968” e “este Conselho de Ética precisa tomar posição, e a posição é o prosseguimento deste processo [...] quem pensa assim – quer o Supremo fechado, quer o Congresso fechado e quer a ditadura de volta – não pode estar entre nós que defendemos a democracia”. Por essa razão, ambos realizaram um pedido de vista conjunta – bem como o Dep. Júlio Delgado (PSB/MG) –, que foi concedido pelo Presidente, motivo pelo qual a reunião foi encerrada (BRASIL, 2019).

Em seguida ao término da reunião, tanto a Dep.^a Fernanda Melchionna quanto o Dep. Paulo Guedes apresentaram Voto em Separado (07/04/2021), com argumentos contrários àqueles elencados pelo Relator em seu parecer. Na 16^a Reunião Deliberativa Extraordinária Híbrida, ocorrida em 08/04/2021, a discussão do caso prossegiu e contou ainda com a manifestação também contundente do Dep. Ivan Valente (PSOL/SP) e do Dep. Célio Moura (PT/TO), ressoando o anterior posicionamento da Dep.^a Fernanda Melchionna e do Dep. Paulo Guedes. Contudo, concluída a votação nominal do parecer preliminar do Dep. Igor Timo, o resultado final foi 12 votos “SIM” e 5 votos “NÃO”, sendo declarada a aprovação do parecer pelo arquivamento das Representações em desfavor de Eduardo Bolsonaro, apresentadas pela REDE, PT, PCdoB e PSOL. Transcorrido, *in albis*, o prazo recursal, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados procedeu com o arquivamento do processo (BRASIL, 2019).

4.4 À MARGEM DO DIREITO E DA MORAL POLÍTICA

A consolidação do Estado Democrático de Direito, com a consequente supremacia da Constituição, traz consigo algumas questões relativas à relação entre o Direito e a Política. Como compreendê-la de forma adequada? A resposta não é simples, mas necessária – especialmente nos casos envolvendo a Câmara dos Deputados, suas prerrogativas e processos disciplinares decorrentes de toda essa sistemática.

A análise a respeito do limite de atuação jurídico-político das Deputadas e Deputados Federais, em particular nas atividades realizadas perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, é objeto de estudo complexo, mas que talvez encontre sentido à luz de algumas ponderações e constatações. No Brasil, o esforço maior é fazer com que o Direito e a Política mantenham certo grau saudável de tensão, sem que um seja cooptado pelo outro e vice-versa. Para isso, é necessário construir uma teoria coesa e entender como sua aplicação ocorre diante da realidade dos fatos.

No que diz respeito à questão da moralidade política, o pensamento de John Rawls parece ser uma chave interpretativa extremamente coerente para iniciar o raciocínio. Principalmente, porque o autor parte de uma fundamentação moral e universal dos direitos fundamentais, destacando que esses têm caráter inalienável e posição especial em relação a qualquer outro valor político. Por essa razão, entende que a limitação de um direito fundamental somente pode ocorrer caso tenha a finalidade de favorecer outros direitos também fundamentais, nunca para favorecer o bem-estar ou os valores de uma maioria ocasional (RAWLS, 2000, p. 329).

Contudo, esse conteúdo moral do Direito só tem sentido quando assumido a partir da perspectiva interna de cada cidadão, pois permite tratar de forma consistente pretensões abusivas, buscando coibir e não incentivar o uso estratégico ilegítimo do Direito (CARVALHO NETTO e SCOTTI, 2009, p. 99). Com isso, em uma sociedade democrática, todas e todos devem exercer um papel de guardiões da Constituição, por meio do debate entre cidadãos qualificados como seres humanos iguais, livres e racionais, e que assim se reconheçam em espaços públicos abertos à deliberação (LEMOS, 2009, p. 217).

Nesse sentido, existem diferentes espécies de fóruns em que esses cidadãos podem argumentar, além de diferentes razões que podem embasar e justificar suas escolhas. Porém, nos casos em que os cidadãos possuem status de membros do Poder Legislativo, e debatem não sobre questões políticas secundárias, mas sim a respeito de suas próprias prerrogativas, a Razão Pública é o único fundamento possível para balizar o exercício do poder político que se traduz na tomada de decisões. Sendo assim, sob a concepção do Estado Democrático de Direito, somente os limites da Razão Pública são capazes de embasar, de acordo com a melhor interpretação constitucional possível, uma decisão nesse contexto. Nessa perspectiva estão inseridos os membros da Câmara dos Deputados ao participar do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar de sua respectiva Casa Legislativa.

Portanto, ao debater questões políticas fundamentais, é preciso renunciar às visões filosóficas e morais abrangentes que norteiam os argumentos em outros espaços de discussão, assim como afastar e conter doutrinas abrangentes pouco razoáveis, irracionais ou até mesmo absurdas, já que nenhuma doutrina abrangente é apropriada enquanto concepção política para um regime constitucional. Para Rawls, isso levanta a questão da legitimidade da estrutura geral da autoridade, à qual a ideia de Razão Pública está profundamente conectada. Dessa forma, para que o poder político seja apropriadamente exercido de forma legítima, é indispensável que seu exercício se dê à luz dos princípios constitucionais – no caso do Brasil, previstos na Constituição da República de 1988 – cujos elementos essenciais se pode razoavelmente esperar que todos os cidadãos endossem, na condição de livres e iguais (RAWLS, 2011, p. 181-182).

Saliente-se que, sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, o poder legitimamente constituído se exerce dentro dos limites estabelecidos pela lei. O Estado, enquanto representante da sociedade politicamente organizada pelo Direito, exerce suas diversas funções em nome do povo, fonte primária da qual emana todo o poder político. Assim sendo, é responsabilidade do agente do Direito, em suas mais diversas atribuições, dizer a Constituição e sua aplicação ao caso concreto, promovendo leituras constitucionalmente adequadas a todas as normas e fatos possíveis (MAGALHÃES, 2009, p. 146). Esse é um bom ponto de início para começar a tratar da questão jurídica que envolve o limite da atuação parlamentar no âmbito do Processo Legislativo Disciplinar.

Primordialmente, o Direito teve e ainda tem a árdua tarefa de ser um dos mecanismos que possibilita a integração social. Outrora exercida pela religião ou pela tradição, a função de assegurar as relações jurídicas e fundamentar a si mesmo foi assumida na modernidade como um dever pelo Direito. De fato, por meio da institucionalização de dispositivos úteis à formação da vontade, de caráter jurídico-constitucional, o Direito realiza as condições de sua própria legitimidade, na medida em que corresponde à prática política deliberativa dos cidadãos. (PINTO, 2005, p. 201).

Embora não seja a única solução possível para viabilizar os processos de integração social, a forma jurídica adotada pelo Direito moderno o torna um referencial normativo-padrão, e de certa forma operacional para a sociedade. Dessa maneira, sua principal finalidade acaba sendo realizar, com caráter coercitivo, a coordenação dos diversos planos de ação dos distintos atores sociais, por meio da estabilização de expectativas de comportamento temporal e social, formal e materialmente generalizadas (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 22).

No Brasil, é inegável o enorme salto qualitativo na discussão e no entendimento acerca do Direito, proporcionado principalmente pelo modelo de Estado Constitucional instituído através da CF/88. Esse desenho institucional é fundado sobre dois pilares estruturantes e imprescindíveis: os direitos fundamentais e o regime democrático. Nesse aspecto, a tensão entre constitucionalismo e democracia é algo inerente ao esquema do Estado Democrático de Direito (TRINDADE e GUBERT, 2009, p. 172-174). Isto posto:

Temos dito reiteradamente que se alguma característica é ineliminável, quando se pretende conceituar democracia, ela será o postulado de que todos os homens são substancial e originariamente iguais, por natureza, pelo que ninguém se pode atribuir a condição de senhor ou soberano do outro. Conseqüência disso é também o princípio, igualmente essencial, de que em uma organização democrática o poder só é legítimo quando exercitado em termos de serviço e nos precisos limites em que foi outorgado, vale dizer, no estrito espaço da competência previamente definida e formalizada no pacto político básico que é a Constituição". (CALMON DE PASSOS, 1999, p. 33).

Nestes termos, pode-se afirmar que, pressupondo um regime democrático, o poder outorgado politicamente e consubstanciado em normas jurídicas é exercido, essencialmente e de maneira imperativa, na esfera daquilo previamente definido nesse estudo como processo – procedimento realizado em contraditório, baseado nos parâmetros definidos pela Constituição da República. Por essa razão:

O que garante a legitimidade das decisões são antes direitos e garantias fundamentais, de caráter processual, atribuídas às partes e que são, principalmente, os do contraditório e da ampla defesa (Constituição da República, art. 5º, LV), além da necessidade racional de fundamentação das decisões (Constituição da República, art. 93, IX). Embora o Direito diga respeito a todos os cidadãos, nos discursos de aplicação essa necessidade de legitimidade afeta diretamente àqueles que sofrerão os efeitos do provimento [...] (CATTONI DE OLIVEIRA, 2004, p. 220)

Ora, se o pressuposto de legitimidade da aplicação do Direito por meio do processo reside em assegurar a incidência das garantias processuais constitucionais, e o pressuposto de legitimidade moral da autoridade que exerce o poder político no Parlamento está em submeter seus argumentos ao domínio da Razão Pública enraizada nos valores constitucionais, ao conceber um processo legislativo disciplinar que busca averiguar uma suposta quebra de Decoro Parlamentar em que membros da do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados atuam, decidem e votam amparados por ideologias políticas, filosofias, interesses e crenças particulares de diferentes matizes, não há que se falar em legitimidade – nem do ponto de vista jurídico, nem do ponto de vista da moral política. Vê-se o caso envolvendo o Deputado Federal Eduardo Bolsonaro.

Certamente, não punir um parlamentar que defende alguma possibilidade mínima de edição de instrumento como o Ato Institucional nº 5 atenta diretamente contra à moralidade

política estabelecida por John Rawls e não condiz com os preceitos estabelecidos pela Razão Pública. Um argumento fundamentalmente antidemocrático não é razoável e não pode ser utilizado como justificção no fórum público do Poder Legislativo. Além disso, é difícil encontrar alguma racionalidade razoável na fundamentação de uma decisão que critica e condena determinado ato, para logo em seguida concluir pela falta de justa causa para penalizar a conduta. O respeito às garantias processuais constitucionais não se limita ao mero formalismo, mas exige uma observação substancial em sua aplicação.

Ameaçar a ruptura da institucionalidade democrática, promover o avanço de medidas autoritárias e incentivar o apelo à barbárie, mesmo que em cenário hipotético, deve ser inadmissível no Estado Democrático de Direito, ainda mais se tais ações forem postas em prática por um Deputado Federal. Aliás, conforme previsto no Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, é dever fundamental do parlamentar respeitar a Constituição Federal, zelar pelas prerrogativas do Poder Legislativo e pelo aprimoramento e valorização das instituições democráticas. Em que medida defender um novo AI-5 contribui para a efetivação desses deveres? A resposta é óbvia: em nenhuma medida. Lembre-se que o referido Ato Institucional foi editado como forma de impor represálias ao Congresso Nacional justamente no momento em que o Legislativo tentava, minimamente, defender a autonomia de suas prerrogativas. Frisa-se que o uso da liberdade que prejudica e destrói a liberdade de outros não encontra amparo em uma democracia constitucional.

Não obstante, é possível reconhecer certo teor subjetivo presente em qualquer ato interpretativo. Contudo, essa subjetividade não significa arbitrariedade, mas exige que a interpretação não seja realizada por um sujeito isolado em si mesmo. O processo deve acontecer de modo dialógico, sempre aberto à argumentação das partes envolvidas, com a interpretação do caso concreto feita à luz das normas jurídicas – bem como as normas jurídicas à luz do caso concreto. Dessa maneira, não faz sentido que se fale de uma interpretação separada da aplicação. Deve-se partir da premissa de que em cada caso apenas é alcançável uma única decisão correta, adequada e coerente com o complexo jurídico-normativo formado por regras e princípios que possuem uma natureza deontológica. Assim, coerentemente com a proposta do Estado Democrático de Direito, a única alternativa possível é afirmar que a interpretação da Constituição deve caber a todos aqueles que a vivenciam, todo o povo caracterizado como titular de direitos ligados à cidadania (GOMES, 2009, p. 202-203).

Em suma, “de nada adianta a existência de limites materiais, circunstanciais, temporais e formais que marcam a rigidez constitucional se não há meio de controle eficaz que permita o

afastamento do ordenamento jurídico e da vida das pessoas, dos atos e leis que contrariam esses limites” (MAGALHÃES, 2009, p. 148). Posto de outra forma, de nada adianta um processo para cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar, se as considerações históricas, morais e jurídicas a respeito da questão não são levadas a sério. À vista disso, a sensação dominante só pode ser a de impunidade.

Parte disso ocorre, em certa medida, porque nos casos em que resta à Câmara dos Deputados punir o parlamentar por quebra de decoro, o corporativismo das Casas Legislativas, realidade recorrente na experiência brasileira, acaba sendo preponderante. Assim, ataques às instituições e à democracia, cujas consequências são nefastas e podem ocasionar danos a pilares do Estado Democrático de Direito (como a separação e de poderes e a forma federativa de Estado) acabam ficando impunes, especialmente quando estão envolvidos infratores com grande capital político (FLORENTINO, 2022, p. 128). Nesse aspecto, o papel da sociedade civil é fundamental, sendo necessário que sua pressão seja sentida pelo Poder Legislativo, a ponto de não serem engavetados casos que ensejam deliberação política e posterior punição. Em última instância, a responsabilização política deve ser feita nas urnas, por meio do voto consciente nas eleições.

Por fim, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se caracterizado por um alargamento do que se deve compreender por “*matéria interna corporis*” do Poder Legislativo. Via de regra, questões referentes à regularidade regimental não seriam passíveis de verificação pelo Poder Judiciário, sob a compreensão de que a interpretação e aplicação do Regimento Interno das Casas Legislativas compete, única e exclusivamente, aos seus membros. Dessa forma, o controle judicial do processo legislativo estaria limitado à observância dos requisitos procedimentais previstos na Constituição Federal, em mero controle de legalidade (PINTO, 2005, p. 202). Sendo assim, Marcelo Cattoni leciona de maneira brilhante que:

[...] a omissão do Supremo Tribunal Federal quanto ao controle dos atos processuais legislativos, com base em uma compreensão inadequada ao paradigma do Estado Democrático de Direito, dos limites de sua legitimidade política para exercer um controle judicial mais efetivo do processo legislativo, reduzindo este último a uma dimensão eminentemente político-deliberativa, desprovida de caráter de juridicidade; tudo isso, ainda somado às propostas que de forma recorrente se apresentam de se proceder, seja a uma “revisão global”, seja “temática” da Constituição, à margem da própria Constituição, termina por fomentar o sistemático desrespeito às normas constitucionais e regimentais, e a colocar em risco não somente os direitos das minorias parlamentares, mas a própria pretensão de legitimidade e de operacionalidade da ordem democrático-constitucional; o que afeta a todos os cidadãos, na sua autonomia pública e privada. No que se refere, especificamente, à problemática acerca do controle judicial de constitucionalidade e de regularidade do processo legislativo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal brasileiro, há pelo menos vinte anos, tem oscilado entre um formalismo jurídico e uma desjuridicização das questões de regularidade regimental do processo legislativo (VELLOSO, 2004). O formalismo jurídico se revela no modo de apreciação da validade jurídica dos atos

processuais legislativos (uma questão tida como meramente formal), isolando-os e separando-os da cadeia procedimental a que pertencem. A desjuridicização das questões acerca da regularidade regimental do processo legislativo é realizada com base num sistemático alargamento por parte do Supremo Tribunal do que se deve compreender como “*matéria interna corporis*” ao Legislativo: as questões acerca da regularidade regimental não seriam passíveis, em sua maioria, de verificação por parte do Judiciário, porque a interpretação e a aplicação do Regimento Interno das Casas Parlamentares fariam parte da reserva de competência exclusiva delas. [...] Afinal o que são irregularidades e inconstitucionalidades do processo legislativo? Vícios meramente formais? Por que o Supremo Tribunal Federal continua reafirmando um caráter ou um interesse meramente corporativo dos parlamentares, ao apreciar questões de regularidade e inconstitucionalidade de atos processuais legislativos? Ao contrário do que sustenta o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, esses requisitos formais são, de uma perspectiva normativa, condições processuais que devem garantir um processo legislativo democrático [...] O que está em questão é a própria cidadania em geral e não o direito de minorias parlamentares ou as devidas condições para a atividade legislativa de um parlamentar “X” ou “Y”. Não se deve tratar o exercício de um mandato representativo como uma questão privada, ainda que sob o rótulo de “direito público subjetivo” do parlamentar individualmente considerado, já que os parlamentares, na verdade, exercem função pública de representação política; e é precisamente o exercício necessariamente público, no mínimo coletivo ou partidário, dessa função, que se encontra em risco. Trata-se da defesa da garantia do pluralismo no processo de produção legislativa, da defesa da própria democracia enquanto respeito às regras do jogo, da possibilidade de que a minoria de hoje possa vir a se tornar a maioria de amanhã. No Brasil, essas posições assumidas pelo Supremo Tribunal Federal, [...] têm levado, de uma perspectiva não somente normativa, mas também sociológica, ao surgimento de verdadeiras ilhas corporativas de discricionariedade, o que estará resultando numa quase total ausência de parâmetros normativos, abrindo espaço, dessa forma, para um exercício cada vez mais arbitrário do poder político. Podemos afirmar, portanto, que nessas decisões judiciais, o que estaria em jogo seria a própria sobrevivência do Estado de Direito entre nós. (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 26-33)

5 CONCLUSÃO

Como compreender a relação entre Direito e política? Pois bem, o Direito não pode ser a política e nem a política ser o Direito. Enquanto em um Estado totalitário o Direito e a política se fundem em razão da busca pela realização de valores superiores, um regime democrático age em sentido contrário, sendo consolidado somente quando todos os Poderes da República aprendem que a Constituição é a explicitação do contrato social e o estatuto jurídico do político. Naturalmente, existe uma constante tensão entre os dois campos, que sob o paradigma do Estado Democrático de Direito reserva a máxima de que não há atividade do Estado à margem do Direito (BARROS, 2006; CATTONI DE OLIVEIRA, 2016; NUNES, 2008; STRECK, 2009; SOARES, 2012).

A partir disso, o problema central que se buscou solucionar por meio dessa pesquisa foi a definição do limite de atuação de Deputadas e Deputados Federais nos casos em que julgam seus pares por acusações de quebra de decoro parlamentar. Com base na filosofia política de John Rawls e na compreensão jurídico-processual proposta por Fazzalari e propagada em território brasileiro por Aroldo Plínio Gonçalves, a hipótese sustentada foi a de que os membros da Câmara dos Deputados, atuando no âmbito do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, devem argumentar de acordo com os limites impostos pela Razão Pública e dentro das linhas estabelecidas pelos princípios constitucionais processuais, de forma a fortalecer o Estado Democrático de Direito.

Através de uma investigação jurídico-compreensiva e jurídico-propositiva, essa pesquisa teórica contou com a análise de conteúdo e estudo de caso como estratégias metodológicas, e o objetivo geral foi atingido: restou comprovado que o procedimento realizado no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados é uma modalidade de processo regida pela Constituição Federal e os congressistas devem, do ponto de vista moral e político, se valer da Razão Pública para exercer seu *múnus* público nessas circunstâncias. Sendo assim, tudo leva a crer que a hipótese também foi confirmada.

De certo modo, o processo legislativo disciplinar que ocorre no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados é a maior evidência fática da tensão entre Direito e política. Dessa forma, o que pondera a relação nesse caso é o respeito aos direitos fundamentais e às garantias constitucionais. Aqui, resta obrigatório não só o respeito ao contraditório e à ampla defesa, mas também à fundamentação racional das decisões, bem como aos demais princípios constitucionais processuais – afinal, a partir da técnica processual

desenvolvida por Fazzalari e sua adequação à democracia constitucional, sem sombra de dúvidas o procedimento disciplinar em questão trata-se de processo (BARROS, 2006).

Todavia, é necessário atentar-se para o fato de que a cassação de mandato parlamentar realizada pela Casa Legislativa é uma medida de cunho excepcional. Via de regra, a responsabilização política deve se dar na relação primária de representação, entre o povo e o representante, por meio do processo eleitoral. Sem a consciência de que o poder de fato emana do povo, não se pode crer, por exemplo, que uma simples reforma legislativa desacompanhada da mudança de práticas institucionais irá solucionar as mazelas do acoplamento que tende a acontecer entre Direito e política nos processos de cassação de mandato por quebra de Decoro Parlamentar. Do ponto de vista moral, a Razão Pública deve ser a bússola dos membros da Câmara dos Deputados nessas ocasiões, sob pena de ilegitimidade decisória (SOARES, 2012; NUNES, 2008).

O Brasil, de forma especial, enfrenta desde a Declaração de Independência arroubos autoritários que buscam fragilizar a institucionalidade no país. Desde a dissolução da primeira Assembleia Constituinte, em 1823, até a impossibilidade de escolha direta dos cidadãos para Presidente da República, em meio ao regime militar que perdurou até 1985, várias foram as rupturas da ordem jurídica – sempre alavancadas pelo predomínio da vontade política (FLORENTINO, 2022). Recentemente, no dia 08 de janeiro de 2023, todo o país acompanhou estarrecido a mais uma tentativa de ruptura. Em meio à destruição das sedes dos Três Poderes e ao ataque às instituições democráticas, fica um questionamento: em que medida a não punição de um Deputado Federal que defende a edição de um novo AI-5 contribui para a instabilidade institucional que parece inerente à nossa história?

Ocasionalmente – assim espero – perguntas como essa não farão mais sentido, pela simples razão de não passarem de um longínquo passado. Nesse mundo ideal, o limite da atuação parlamentar, especialmente de Deputadas e Deputados Federais, estará muito bem traçado. Caso haja necessidade, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar não deve hesitar em estabelecer duas questões fundamentais: a Razão Pública impõe os limites de atuação parlamentar na esfera da moral política, enquanto os princípios constitucionais balizam seus limites jurídicos. Portanto, o fundamento que manterá a integração social harmoniosa de toda sociedade será claro, sendo traduzido na afirmação de que a Constituição Federal não pertence ao Supremo Tribunal Federal, ao Presidente da República ou ao Congresso Nacional: na essência, ela é compreendida no papel desempenhado por cada cidadão em uma sociedade democrática (CATTONI DE OLIVEIRA, 2007).

Com isso, os membros da Câmara dos Deputados devem ter consciência e responsabilidade ao discutir questões que envolvem os limites das prerrogativas constitucionalmente atribuídas ao Poder Legislativo. É necessário que cada parlamentar tenha em mente a relevância de seu papel institucional e que não se deixe levar por razões particulares ou interesses escusos ao tomar uma decisão nesse contexto. Um ponto importante é compreender que o fórum em que se discute a elaboração de leis não é o mesmo em que se julga os pares por quebra de decoro – apesar de ambos estarem na esfera do Poder Legislativo. Diante dessa realidade, é de suma importância utilizar os argumentos adequados à cada uma das situações. Antes de serem parlamentares, Deputadas e Deputados Federais são cidadãos imbuídos de uma obrigação histórica, moral e jurídica de defender a Constituição Federal.

Assim sendo, não devem se esconder atrás de argumentos falaciosos ou vazios para livrar determinados atores políticos de penas devidas, nem tampouco devem ignorar os princípios e ditames previstos na Constituição da República. A dignidade do Parlamento consiste, em essência, na representação adequada dos anseios da sociedade diante do que é permitido segundo o ordenamento jurídico, e especialmente no caso do Brasil, já se conhece o caminho maldito: rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio e o cemitério.⁴¹ Portanto, para que o Estado Democrático de Direito prevaleça em meio às afrontas, cabe aos membros da Câmara dos Deputados responsabilizar politicamente aqueles que o atacarem e desrespeitarem, à luz dos limites determinados neste estudo, sob pena de serem os próprios congressistas corresponsáveis por uma ruptura institucional ocasionada pela omissão daqueles que poderiam impedi-la.

⁴¹ Essas palavras foram utilizadas pelo Deputado Federal Ulysses Guimarães, então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em seu discurso na promulgação da Constituição Federal de 1988.

6 REFERÊNCIAS

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; NUNES, Dierle José Coelho. **Processo Constitucional: Uma abordagem a partir dos desafios do Estado democrático de Direito**. Revista eletrônica de direito processual, v. IV, p. 224-250, 2010.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; NUNES, Dierle José Coelho; PEDRON, Flávio Quinaud; THEODORO JR, Humberto. **Novo CPC - Fundamentos e Sistematização**. 3. ed. São Paulo: GEN Forense, 2016. v. 1. 520p.

BARROS, Flaviane M.. **A fundamentação das decisões a partir do modelo constitucional de processo**. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, v. 1, p. 131-148, 2008.

BARROS, Flaviane M.. **Ensaio de uma Teoria Geral do Processo de bases principiológicas: sua aplicação no processo legislativo, executivo e jurisdicional**. In: GALUPPO, Marcelo Campos (Org.). O Brasil que queremos: Reflexões sobre o Estado Democrático de Direito. 1ed. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2006, v. 1, p. 227-238.

BARROS, Flaviane M.. **O modelo constitucional de processo e processo penal: a necessidade de uma interpretação das reformas do processo penal a partir da Constituição**. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; MACHADO, Felipe Daniel Amorim. (Org.). CONSTITUIÇÃO E PROCESSO: A contribuição do processo no constitucionalismo democrático brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, v. 01, p. 331-345.

BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade**. Brasília: CNV, 2014. v. 1.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Código de Ética e Decoro Parlamentar** – 4ª ed., 2ª reimpressão. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Conselho de Ética e Decoro Parlamentar**. Diário Oficial da Câmara dos Deputados, Brasília, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 12 de fevereiro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança 24.458/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, 05 de maio de 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança 34.327**. Direito Constitucional. Mandado de Segurança. Cassação de Mandato de Deputado Federal. Quebra de Decoro Parlamentar. Alegadas Nulidades. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Roberto Barroso, 08 de setembro de 2016. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13259112> . Acesso em 09/02/2023

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa. **Sobre a justificação e aplicação de normas jurídicas: análise das críticas de Günther e Habermas à teoria dos princípios de Alexy.** Revista de Informação Legislativa. Brasília, jul/set de 2006, p. 81 a 90.

CAMILLOTO, Bruno. **Direito, Democracia e Razão Pública.** 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016. 288p.

CARNELUTTI, Francesco. Tradução de Adrian Sotero de Witt Batista. **Instituições do processo civil.** São Paulo: Classic Book, 2000.

CALMON DE PASSOS, José Joaquim. **Direito, Poder, Justiça e Processo: julgando os que nos julgam.** 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1999, 138p.

CARVALHO NETTO, Menelick; SCOTTI, Guilherme. **20 anos da Constituição: o desafio da assunção da perspectiva interna da cidadania na tarefa de concretização de direitos.** In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; MACHADO, Felipe Daniel Amorim. (Org.). **CONSTITUIÇÃO E PROCESSO: A contribuição do processo no constitucionalismo democrático brasileiro.** Belo Horizonte: Del Rey, 2009, v. 01, p. 95-110.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **A teoria discursiva no debate constitucional brasileiro (para além de uma pretensa dicotomia entre um ideal transcendental de constitucional e uma cruel e intransponível realidade político-social).** 2005

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Direito, política e filosofia: contribuições para uma teoria discursiva da constituição democrática no marco do patriotismo constitucional.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Direito Processual Constitucional.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Devido Processo Legislativo: Uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo.** 3. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016. 217p.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Jurisdição e Hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito. Um ensaio da teoria da interpretação enquanto teoria discursiva da argumentação jurídica de aplicação.** In: **Jurisdição e Hermenêutica Constitucional.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

CHAMON JÚNIOR, Lúcio Antônio. **Teoria da Argumentação Jurídica: constitucionalismo e democracia em uma reconstrução das fontes do direito moderno.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, 287p.

CHIOVENDA, Giuseppe. Tradução de Paolo Capitano, com anotações de Enrico Tullio Liebman. **Instituições de Direito Processual Civil: as relações processuais.** 3ª edição. Campinas: Bookseller, 2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo.** 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, 341p.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005

FAZZALARI, Elio. **Instituições de Direito Processual**. Tradução: Elaine Nassif. Campinas: Bookseller, 2006. 780p.

FELDENS, Guilherme O.. **A razão Pública no Liberalismo Político de John Rawls**. Perspectiva (Erexim), v. 36, p. 61-71, 2012.

FLORENTINO, Guilherme Farias. **Imunidades parlamentares: a trajetória brasileira**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 222. 2022

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: Um breve manual de filosofia política**. Tradução de Alonso Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GOMES, David F. L.. **Projeto constituinte, hermenêutica e jurisdição constitucional**. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; MACHADO, Felipe Daniel Amorim. (Org.). **CONSTITUIÇÃO E PROCESSO: A contribuição do processo no constitucionalismo democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, v. 01, p. 197-207.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. **Técnica Processual e Teoria do Processo**. 1. ed. Rio de Janeiro: AIDE, 1992. v. 1. 323p.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

LEAL, André Cordeiro. **Instrumentalidade do processo em crise**. 1ª. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008. v. 1. 163p.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria Geral do Processo: primeiros estudos**. 5ª edição. Porto Alegre: Síntese, 2004, p. 312

LEMOIS, Roberta. **A Jurisdição Constitucional e seu papel fundamental em um Estado Democrático de Direito**. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; MACHADO, Felipe Daniel Amorim. (Org.). **CONSTITUIÇÃO E PROCESSO: A contribuição do processo no constitucionalismo democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, v. 01, p. 209-218

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Jurisdição constitucional e federalismo**. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; MACHADO, Felipe Daniel Amorim. (Org.). **CONSTITUIÇÃO E PROCESSO: A contribuição do processo no constitucionalismo democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, v. 01, p. 143-152.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela antecipatória, Julgamento antecipado e execução imediata da sentença**. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. 267p.

MAZUI, Guilherme. Eduardo Bolsonaro diz que, 'se esquerda radicalizar', resposta 'pode ser via um novo AI-5'. **G1**, Brasília, 31 out. 2019. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/10/31/eduardo-bolsonaro-diz-que-se-esquerda-radicalizar-resposta-pode-ser-via-um-novo-ai-5.ghtml> . Acesso em 12/02/2023

MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos. Disponível em <https://michaelis.uol.com.br/>. Acesso em: 05/02/2023

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Sobre as origens e motivações do Ato Institucional 5**. Revista Brasileira de História (online), v. 38, p. 195-216, 2018.

NUNES, Dierle José Coelho. **Apontamentos Iniciais de um Processualismo Constitucional Democrático**. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; MACHADO, Felipe Daniel Amorim. (Org.). **CONSTITUIÇÃO E PROCESSO: A contribuição do processo no constitucionalismo democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, v. 01, p. 349-362

NUNES, Dierle José Coelho. **Processo Jurisdicional democrático: uma análise crítica das reformas processuais**. 1. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2008. v. 1. 286p.

OLIVEIRA, Bruno de Almeida. **Imunidades Parlamentares**. In: RESENDE, José Calhau de; BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (Org.). **TEMAS DE DIREITO PARLAMENTAR**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2016. p. 127-175.

PEDRON, Flávio Quinaud; BONFIM, Vinicius Silva. **A razão pública conforme John Rawls e a construção legítima do provimento jurisdicional no STF**. REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA, v. 1, p. 203-223, 2017.

PELLEGRINI, Flaviane Barros. **O paradigma do Estado Democrático de Direito e as teorias do processo**. Virtualjus – Revista Eletrônica da Faculdade Mineira de Direito, Belo Horizonte, ano 3, n.1, jun. 2004.

PINTO, Júlio Roberto de Souza. **Processo legislativo no estado democrático de direito**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 42/166, p. 193-203, 2005.

RAWLS, John. **Liberalismo Político**. Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

RAWLS, John. **O direito dos povos: seguido de “A ideia de razão pública revista”**. Tradução de Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: M. Fontes, 2000.

SEGAT, Juliana L.; SCOTT JUNIOR, Valmor. **Apontamentos sobre os princípios de justiça em John Rawls a partir de uma teoria da justiça**. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9644/2019.v5i2.5782>, v. 5, p. 1-21, 2019.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1ª ed, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, 705p.

SILVEIRA, Denis Coitinho. **O papel da razão pública na teoria da justiça de Rawls**. Filosofia Unisinos, v. 10, p. 65-78, 2009.

SOARES, Alessandro de Oliveira. **Direitos humanos e decoro parlamentar: sobre a possibilidade de cassação de mandato por discurso de ódio.** REVISTA DIREITO UFMS, v. 3, p. 123-152, 2017

SOARES, Alessandro. **Do processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 205. 2012.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica, constituição e processo, ou de "como discricionariedade não combina com democracia": o contraponto da resposta correta.** In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; MACHADO, Felipe Daniel Amorim. (Org.). CONSTITUIÇÃO E PROCESSO: A contribuição do processo no constitucionalismo democrático brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, v. 01, p. 3-28.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito. 7ª edição.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

TEIXEIRA, Carla Costa. **Decoro e Imunidade Parlamentar: As Relações Entre Os Domínios Político e Jurídico.** Anuário Antropológico, Rio de Janeiro, v. 97, p. 139-160, 1999.

TRINDADE, André Karam; GUBERT, Roberta Magalhães. **Breve balanço dos 20 anos de constitucionalismo democrático no Brasil e a contribuição da hermenêutica jurídica na concretização dos direitos fundamentais.** In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; MACHADO, Felipe Daniel Amorim. (Org.). CONSTITUIÇÃO E PROCESSO: A contribuição do processo no constitucionalismo democrático brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, v. 01, p. 171-181.