

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS  
POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA  
DO ESTADO I**

**MARCIA CRISTINA DE SOUZA ALVIM**

**DANIELA ZILIO**

**FABIO FERNANDES NEVES BENFATTI**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

##### **Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

##### **Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

##### **Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

T314

Teorias da democracia, direitos políticos, movimentos sociais e filosofia do estado I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Marcia Cristina de Souza Alvim, Daniela Zilio, Fabio Fernandes Neves Benfatti – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-276-6

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Teorias da democracia e direitos políticos. 3. Movimentos sociais e filosofia do estado. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO I**

---

### **Apresentação**

O XXXII Congresso Nacional do CONPEDI, ocorrido nos dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025, na anfitriã Universidade Presbiteriana Mackenzie, na cidade de São Paulo, teve como tema “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”. Tal tema buscou refletir os desafios e as oportunidades de um mundo em profunda transformação. Buscou-se uma reflexão em um momento histórico marcado pela intensificação das interconexões globais — econômicas, políticas, culturais e tecnológicas — que desafiam as fronteiras tradicionais dos Estados e colocam o Direito diante de novas exigências e dilemas.

Durante o evento, o Grupo de Trabalho Teorias da Democracia, Direitos Políticos, Movimentos Sociais e Filosofia do Estado I, reuniu-se para discutir e compreender o Estado em suas múltiplas dimensões, o que foi feito a partir das riquíssimas temáticas demonstradas pelos artigos apresentados, aqui publicados, e que serão brevemente expostos a partir de agora.

Assim, o artigo A abertura da interpretação da Constituição à sociedade e os mecanismos de participação democrática na jurisdição constitucional brasileira, de autoria de Tainah Simões Sales, discutiu o movimento histórico e justificador da democratização da jurisdição constitucional brasileira, sendo destaques as modificações ocorridas após a Constituição de 1988.

Já o artigo Decolonizando o direito e as políticas públicas: uma crítica a partir do pensamento de Amartya Sen, de autoria de Maria Lucia de Paula Oliveira, demonstrou que é relevante buscar novos elementos e fontes para repensar a modernidade ocidental. O objetivo foi levantar indicações de como é possível tal propósito quando se está trabalhando no campo do direito e das políticas públicas.

O artigo Alteridade como fundamento do direito: a proposta da Filosofia da Libertação, de autoria de Livia Teixeira Moura, Mimon Peres Medeiros Neto e Paulo Sergio Weyl Albuquerque Costa, tem por objetivo examinar em que medida a alteridade, concebida pela Filosofia da Libertação de Enrique Dussel, pode ser tomada como fundamento ético-material do direito.

Já o artigo A disputa pela narrativa: entre a verdade histórica e o negacionismo estatal no Brasil Pós-Comissão Nacional da Verdade, de autoria de Fábio Cantizani Gomes e Bruna Caroline da Silva Talpo, analisa o fenômeno do negacionismo histórico no Brasil contemporâneo, sobretudo após a criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), instituída pela Lei nº 12.528/2011.

O artigo Semipresidencialismo no Brasil: um novo sistema de governo traria maior estabilidade política e institucional para o Estado?, de Isadora de Melo e Roberto de Almeida Luquini, discutiu a viabilidade da adoção do semipresidencialismo no país, a efetividade do presidencialismo puro e as possíveis consequências de uma transição para o parlamentarismo ou semipresidencialismo.

Posteriormente, o artigo A ineficácia da ADPF 548 na proteção da liberdade de manifestação nas Universidades: a lacuna conceitual estabelecida pelo STF, de Matheus Conde Pires e Matheus Faria Belo, analisou a ADPF 548, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 2020, que teve como objeto a restrição de manifestações ideológicas em universidades sob alegação de propaganda eleitoral irregular.

O artigo Sobre a Arguição de Ilegitimidade Constitucional-Regimental do STF nas atuações monocráticas no âmbito das operações contra fake news - guerra híbrida e lawfare contra o Brasil, de Alexandria dos Santos Alexim e Fabiano Tavares de Lima, utilizou como pano de fundo o inquérito das fake news (Inquérito 5.781 REF / DF) e a ADPF 704, por meio da qual se questiona a legitimidade constitucional-regimental do STF nas atuações monocráticas no âmbito do referido inquérito. Propôs desvendar o que há por trás dos questionamentos da legitimidade das referidas atuações do STF.

O artigo Vício de decoro parlamentar no Brasil: um estudo de caso do “Mensalão”, de Lucas Davi Paixao Serra, examina o conceito de decoro parlamentar a partir da análise aprofundada do escândalo político que ficou conhecido como “Mensalão”, um dos episódios mais relevantes da história recente da política brasileira.

Após, o artigo Ideologia antigênero e democracia iliberal no Brasil, de autoria de Natalia Silveira de Carvalho, analisa a ideologia antigênero como eixo articulador da transformação iliberal da democracia no Brasil. Argumenta que a retórica antigênero não se limita a uma disputa semântica, mas constitui um artefato político transnacional, mobilizado para reorganizar coalizões conservadoras, recentrar o debate público na moral sexual e legitimar restrições a direitos sexuais e reprodutivos.

O artigo *Laicidade e Democracia no Brasil contemporâneo: reflexões a partir da atuação das frentes parlamentares religiosas no Congresso Nacional*, de Alana Taíse Castro Sartori, Noli Bernardo Hahn e Bianca Strücker, possui como tema a laicidade e a democracia no Brasil contemporâneo. O estudo delimita-se a uma reflexão em torno da atuação das Frentes Parlamentares Religiosas no Congresso Nacional e a compreensão de seu impacto na estrutura laica e democrática do Estado brasileiro.

O artigo *Ocupação Floresta: entre ilegalismos e a comunicação popular na luta pelo direito à moradia na comunidade do Tururu*, de autoria de Maurilo Miranda Sobral Neto, trata-se de uma pesquisa etnográfica realizada a partir da participação observante. Objetiva entender as dinâmicas de poder na luta dos moradores pelo acesso ao direito à moradia diante da expansão da especulação imobiliária na região metropolitana do Recife.

*Sequencialmente, Federalismo, republicanismo e resistência: a Confederação do Equador e os primeiros debates constitucionais no Brasil*, de autoria de Ana Paula Nunes Noletto e José Filomeno de Moraes Filho, expõe que a Confederação do Equador, ocorrida em 1824, constituiu uma das mais expressivas manifestações de resistência político-constitucional do início do Brasil Imperial. Tradicionalmente interpretada como rebelião regional, sua análise revela um movimento articulado que propunha uma alternativa federativa ao modelo monárquico-centralista estabelecido pela Constituição outorgada de 1824 por D. Pedro I. O artigo investigou as bases ideológicas e políticas da Confederação, destacando a influência da Revolução Pernambucana de 1817 como precursora de seu ideário autonomista e republicano.

O artigo *Plataformas digitais e o futuro da democracia: o Gov.br como canal de exercício da soberania popular*, de Rodolfo Viana Pereira, Ronald Luiz Neves Ribeiro Junior e Alessandro José Rabelo França, analisa o papel da plataforma Gov.br como possível instrumento de fortalecimento da democracia participativa no Brasil, uma vez que, a digitalização estatal, além de modernizar a Administração Pública, abre espaço para repensar o exercício da soberania popular por meio de mecanismos digitais.

Por fim, o artigo *Crowdlaw e ciberdemocracia: uma análise do portal e-cidadania na era do “cliquetivismo”*, de Sophia Dornelles Nöthen, Felipe Baldin Dalla Valle e Jerônimo Siqueira Tybusch, buscou explorar as potencialidades da participação popular na elaboração coletiva de normas e políticas públicas na era da ciberdemocracia, fenômeno esse denominado crowdlaw.

Ressalta-se que os excelentes trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho Teorias da Democracia, Direitos Políticos, Movimentos Sociais e Filosofia do Estado I, foram devidamente apresentados no evento após passarem por rigorosa avaliação por pares cega. A qualidade dos artigos é referenciada pela criteriosa avaliação e pela devida apresentação e discussões em grupo ocorridas no evento. Tais discussões foram, inclusive, críticas e aprofundadas, corroborando a importância do debate acadêmico dos temas e de sua relevância na construção de uma Ciência Jurídica atuante e ativa perante os desafios da sociedade atual.

Desejamos uma excelente leitura!

Dra. Marcia Cristina de Souza Alvim – Universidade Presbiteriana Mackenzie e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Dra. Daniela Zilio – Universidade do Oeste de Santa Catarina

Dr. Fabio Fernandes Neves Benfatti – Universidade do Estado de Minas Gerais

# **VÍCIO DE DECORO PARLAMENTAR NO BRASIL: UM ESTUDO DE CASO DO “MENSALÃO”**

## **BREACH OF PARLAMENTARY DECORUM IN BRAZIL: A CASE STUDY OF THE “MENSALÃO”**

**Lucas Davi Paixao Serra <sup>1</sup>**

### **Resumo**

O presente estudo examina o conceito de decoro parlamentar a partir da análise aprofundada do escândalo político que ficou conhecido como “Mensalão”, um dos episódios mais relevantes da história recente da política brasileira. Ao abordar o processo de responsabilização dos envolvidos na Ação Penal 470, busca-se compreender como a noção de decoro foi mobilizada e reinterpretada no discurso jurídico, político e midiático, influenciando tanto a percepção social quanto a formulação de decisões institucionais. Analisa-se a atuação das instituições, com destaque para o papel central do Supremo Tribunal Federal, cuja condução do caso evidenciou tensões entre os poderes da República e expôs fragilidades dos mecanismos internos do Legislativo para enfrentar condutas parlamentares eticamente reprováveis. O estudo demonstra que o “Mensalão” se consolidou como marco simbólico da crise de legitimidade política e da crescente judicialização das práticas parlamentares, abrindo espaço para reflexões críticas sobre ética pública, controle institucional, moralidade política e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Decoro, “mensalão”, Supremo tribunal federal, Ética, Moralidade

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This study examines the concept of parliamentary decorum through an in-depth analysis of the political scandal known as the “Mensalão,” one of the most significant episodes in Brazil’s recent political history. By addressing the process of holding those involved in Criminal Case 470 accountable, the research seeks to understand how the notion of decorum was mobilized and reinterpreted within legal, political, and media discourse, influencing both public perception and institutional decision-making. It analyzes the performance of institutions, with particular emphasis on the central role played by the Supreme Federal Court, whose handling of the case revealed tensions among the branches of government and exposed the weaknesses of the Legislative’s internal mechanisms for addressing ethically reprehensible parliamentary conduct. The study demonstrates that the “Mensalão” became a symbolic landmark of the political legitimacy crisis and the growing judicialization of parliamentary practices, opening the way for critical reflections on public ethics, institutional oversight, political morality, and the strengthening of the Democratic Rule of Law.

---

<sup>1</sup> Advogado, Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia, Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Decorum, “mensalão”, Federal supreme court, Ethic, Morality



## 1 INTRODUÇÃO

De acordo com Miranda (1996), a inconstitucionalidade é a aferição relacional de incompatibilidade pela garantia do ordenamento entre norma inferior e *mater* ao jurisdicional. Ela pode ser entendida como a desconformidade de um ato normativo do poder político referentemente a Constituição (Mendes; Branco, 2023). Nesse sentido, são diversas as formas de inconstitucionalidades, e nesse artigo as analisaremos de forma sucinta com um enfoque maior na que se refere ao decoro parlamentar, foco dessa pesquisa.

Dessa maneira, este estudo visa compreender em que medida o caso do “Mensalão” evidenciou a insuficiência dos mecanismos institucionais do Congresso Nacional para julgar e punir atos de quebra de decoro parlamentar de forma autônoma e imparcial. Parte-se da hipótese de que o julgamento da Ação Penal 470 pelo STF demonstrou que, diante da omissão ou parcialidade do Legislativo, o Judiciário passou a ocupar um papel central na responsabilização política, ampliando o alcance da jurisdição constitucional de maneira excepcional.

O objetivo geral é analisar o conceito de decoro parlamentar à luz da Constituição Federal de 1988, investigando como ele foi interpretado e aplicado no contexto da Ação Penal 470 (caso “Mensalão”), a fim de compreender os limites e desafios do sistema de responsabilização política no Brasil. Os objetivos específicos incluem: examinar os fundamentos doutrinários e jurídicos do conceito de decoro parlamentar no ordenamento constitucional brasileiro; investigar o procedimento de apuração e julgamento de quebra de decoro parlamentar na Ação Penal 470; analisar o desenvolvimento do caso, com foco na quebra de decoro e na resposta institucional do Legislativo e do STF; e apontar eventuais lacunas do sistema de responsabilização parlamentar e propor recomendações para o aperfeiçoamento institucional do controle ético-político no Congresso Nacional.

A pesquisa adota metodologia qualitativa, com abordagem dedutiva, valendo-se da análise documental de reportagens, bibliográfica e estudo de caso do “Mensalão”. As fontes das reportagens que serviram de base para essa pesquisa servem como uma análise crítica para o leitor e serão pormenorizadas com o máximo de imparcialidade, se atendo à pesquisa do caso.

Uma das espécies de inconstitucionalidade é a por ação, que ocorre quando há violação direta ou indireta da Constituição (Mendes; Branco, 2023), ou seja, quando são realizados atos legislativos ou administrativos que violam as normas ou princípios estabelecidos pela Constituição. Todavia, quando essa compatibilidade não é respeitada, diz-se que existe uma inconstitucionalidade na lei ou nos atos do Poder Público. Nesse sentido, Mendes e Branco (2023) afirmam que a inconstitucionalidade pode ser material, por conteúdo que contrarie

princípios ou normas constitucionais, ou formal, por vício de competência, iniciativa ou processo legislativo. Essas são as espécies de Inconstitucionalidades por Ação, dentro do qual há o Vício de Decoro Parlamentar como uma subespécie da formal, que será analisada com maior afinco mais à frente.

Uma das espécies de Inconstitucionalidade por Ação é a Material, que relaciona-se com a matéria tratada pela norma, e caracteriza-se pela adoção de atos jurídicos que contrariam cláusulas pétreas (art. 60, § 4º da CF/88) ou direitos constitucionais substanciais:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
I - a forma federativa de Estado;  
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;  
III - a separação dos Poderes;  
IV - os direitos e garantias individuais. (Brasil, 1988)

Um exemplo disso seria uma emenda constitucional que estabelecesse a pena de prisão perpétua, o que violaria o inciso IV, do § 4º, do art. 60, da CF, bem como a garantia fundamental contida no art. 5º, inciso XLVII, alínea b, da CF: “não haverá penas: [...] b) de caráter perpétuo;” (Brasil, 1988). O artigo 5º da Constituição Federal de 1988 é considerado cláusula pétrea, permitindo alterações apenas para ampliar direitos. No caso da inconstitucionalidade material, o conteúdo do ato normativo conflita diretamente com um preceito ou princípio constitucional.

Já outra espécie de Inconstitucionalidade por Ação é a Formal, que como já dito ocorre quando há uma violação do procedimento estabelecido na Constituição para a criação de um ato jurídico, como a iniciativa, o processo de aprovação ou o tipo de norma. Conforme destacam Paulo e Alexandrino (2007, p. 9): “A inconstitucionalidade formal poderá decorrer também da inobservância das regras constitucionais do processo legislativo, do procedimento legislativo em si, em qualquer de seus aspectos - subjetivos ou objetivos”. Em geral, essa inconstitucionalidade resulta na nulidade total do ato, pois o vício formal indica que o processo legislativo não seguiu os procedimentos determinados pela Constituição, como requisitos de iniciativa, estruturação e complementação.

Como uma subespécie desta, na doutrina, Lenza (2020) defende que a inconstitucionalidade por vício de decoro origina-se da existência de compra de votos, o que macularia o processo legislativo dos atos normativos. Para o autor, trata-se de subespécie de inconstitucionalidade formal amparada na Constituição no art. 55 §1º. Similar proposição foi veiculada por Dalmo de Abreu Dalari, à época da emenda da reeleição (Emenda Constitucional nº 16/1997, que permitiu ao presidente da República, governadores de Estado e prefeitos municipais sejam candidatos à reeleição para um único mandato subsequente), criticou o diploma normativo por fundamento no art. 1º da Constituição Federal no que tange ao princípio

republicano, em que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos. Haveria vício na representação por violação aos princípios fundamentais (Brasil, 1997).

Por outro lado, uma outra forma de inconstitucionalidade que se difere da por Ação é a por Omissão, que acontece quando há uma norma constitucional de eficácia limitada que não foi regulamentada. Segundo Silva (2022, p. 97), trata-se de uma inércia do poder público, que “impede ou dificulta a aplicabilidade das normas constitucionais de eficácia limitada, frustrando o exercício de direitos ou a realização de princípios constitucionais”. Nesse caso, embora a Constituição assegure um determinado direito, ele não pode ser exercido devido à falta de regulamentação específica.

## **2 VÍCIO DE DECORO PARLAMENTAR**

Durante certo período, o direito foi concebido como um sistema autônomo e isolado, sem diálogo com elementos de outros campos de conhecimento. Para Kelsen (1998), a validade de uma norma jurídica não dependia de sua conformidade com a moral, mas sim de sua vigência no ordenamento jurídico vigente.

Essa perspectiva, típica do positivismo jurídico, sustentava que as ações da Administração Pública deveriam ser estritamente pautadas na observância da legalidade formal. Dessa forma, as condutas dos agentes públicos eram avaliadas exclusivamente com base nos parâmetros estabelecidos pela lei, sem qualquer consideração para além disso.

No entanto, conforme preceitua Garcia (2014) essa concepção começou a ser questionada, especialmente a partir das ideias de Maurice Hauriou, que foi um pioneiro na introdução do conceito de "moralidade administrativa" no direito público francês. Hauriou propôs que, além da observância da legalidade, a conduta do administrador público deveria sempre atender ao interesse público. Para ele, o desvio de poder não se caracterizava apenas pela violação de normas legais, mas também pela falta de conformidade com a moral administrativa. Assim, a administração pública passou a ser vista como legítima somente quando observava tanto a legalidade quanto princípios éticos, consolidando a moralidade administrativa como um princípio fundamental.

O devido processo de reforma constitucional não está limitado apenas às restrições expressas no artigo 60 da CF, mas também se submete aos princípios que legitimam a atuação das casas legislativas brasileiras. Dessa forma, o processo legislativo deve observar princípios fundamentais como a moralidade e a probidade, que visam "impedir que os dispositivos constitucionais sejam objeto de alteração através do exercício de um poder constituinte derivado

distanciado das fontes de legitimidade situadas nos fóruns de uma esfera pública que não se reduz ao Estado" (Brasil, STF, 2020).

O Poder Legislativo possui a responsabilidade exclusiva de criar leis, o que implica que os políticos devem traduzir, por meio de normas, os sentimentos e necessidades sociais, buscando promover mudanças positivas e atender aos anseios dos cidadãos que os elegeram. Nesse contexto, Santos (2008) define o decoro parlamentar como o conjunto de princípios éticos e normas de conduta que devem orientar o comportamento do legislativo no seu mandato. O parlamentar deve ter uma postura compatível com a dignidade da função pública e do mandato recebido, o que deve ser interpretado em conformidade com os princípios constitucionais como os que estão sujeitos os agentes públicos.

Conhecida a conduta exemplar com o cumprimento do decoro, entra em pauta a perspectiva sobre vícios de decoro, que é defendida por Lenza (2020) ao argumentar a favor da regulamentação dessa nova forma de inconstitucionalidade. O vício de decoro parlamentar trata-se de uma proposta doutrinária formulada como resposta aos casos em que Projetos de Lei são votados e aprovados mediante práticas adotadas por Deputados e Senadores que configuram situações de quebra de decoro parlamentar.

Isso está previsto no artigo 55, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que estabelece: "Perderá o mandato o Deputado ou Senador: [...] II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar" (Brasil, 1988). Ainda no §1º desse mesmo inciso: "§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." (Brasil, 1988).

Sendo assim, o político deve desempenhar sua função exclusiva de criar leis com decoro. Nesse viés, o conceito de decoro parlamentar refere-se ao conjunto de princípios e normas de conduta que devem guiar o comportamento do político durante seu mandato. O decoro deve estar presente em todas as ações do político, sob risco de que seus atos se tornem ilegítimos e, em alguns casos, inconstitucionais.

O decoro parlamentar está profundamente ligado à honra e dignidade moral dos membros do Poder Legislativo. O político deve, ou pelo menos deveria, servir como um exemplo para a sociedade, demonstrando um compromisso incessante pelo bem-estar público. Diniz (2005) conceitua-o como decência, dignidade e honestidade dos deputados e senadores no exercício de suas funções, de forma não abusiva às prerrogativas outorgadas e sem obtenção de vantagens indevidas.

Outrossim, de acordo com Bastos e Martins (1989, p. 412): “A quebra de decoro não se resume à prática de atos tipificados como crimes, mas abrange toda conduta incompatível com o respeito devido à instituição parlamentar e à ética pública”.

Log, no que tange a criação de leis, o político deve ter como base os anseios da população e um comportamento ético pautado na honra e na dignidade moral. Portanto, a compra de votos de parlamentares representa um vício na manifestação da vontade do político e uma conduta em desacordo com o decoro que é devido no desempenho de suas funções, caracterizando o vício de decoro parlamentar.

### **3 CASO DO “MENSALÃO”**

Como exemplos de Vício de Decoro Parlamentar no Brasil podemos citar o caso Collor/PC Farias em 1992, os “Anões do Orçamento” em 1993, entre outros. Todavia, como enfoque dessa pesquisa iremos nos ater a Ação Penal 470, conhecida como o caso do “Mensalão”, o maior caso de Vício de Decoro Parlamentar da história do país que evidenciou o abuso das prerrogativas asseguradas aos membros do Congresso Nacional ao receberem vantagens indevidas.

Sobre o tema de controle de constitucionalidade no caso do “mensalão” foi proposto por Lenza (2020, p. 234-235) nos seguintes termos:

Como se sabe e se publicou em jornais, revistas etc., muito se falou em esquema de compra de votos, denominado “mensalão”, para se votar de acordo com o governo ou em certo sentido.

[...]

O grande questionamento que se faz, contudo, é se, uma vez comprovada a existência de compra de votos, haveria mácula no processo legislativo de formação das emendas constitucionais a ensejar o reconhecimento da sua inconstitucionalidade.

Entendemos que sim, e, no caso, trata-se de vício de decoro parlamentar, já que, nos termos do art. 55, § 1º, “é incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos do regime interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membros do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas”.

Logo, é relevante conhecermos como se deu essa mácula do processo decisório na política brasileira, bem como se os mecanismos de investigação e punição se mostraram eficazes para inibir e combater tal prática.

#### **3.1 Primeiras Denúncias e Esquema**

No dia 14 de maio de 2005, a edição da revista Veja circula a matéria, destacando um vídeo no qual o funcionário dos Correios e há um ano chefe do departamento de contratação e

administração de material da estatal, Maurício Marinho, é flagrado recebendo uma propina de R\$ 3 mil (três mil reais) de empresários interessados em participar de licitação nos Correios. Marinho relatou um esquema de corrupção na estatal que seria comandado pelo PTB e diz que atuava em nome do presidente nacional do partido, deputado Roberto Jefferson (PTB/RJ) (Veja, 2005a, online).

No dia seguinte, foi aberta uma sindicância interna nos Correios e afastamento dos envolvidos, além de o governo determinar que a Polícia Federal iniciasse uma investigação, e a procuradoria-geral da República pediu ao Ministério Público Federal a abertura de inquérito sobre o caso. Uma licitação dos Correios também foi suspensa, e os partidos de oposição começam a coletar assinaturas para a criação de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, denominada ainda de CPI da Mesada (Folha de S.Paulo, 2005a, online).

Na edição da semana seguinte, a Veja (2005b, online) revelou outra acusação contra Roberto Jefferson, em que o diretor da estatal IRB (Instituto de Resseguros do Brasil) controlada pelo PTB teria sido encarregado por um amigo de Jefferson, no final de 2004, de arrecadar R\$ 400.000 (quatrocentos mil reais) mensais para o PTB.

Com as acusações cada vez mais comprometendo o deputado Roberto Jefferson e uma nova denúncia acerca de uma licitação fraudulenta nos Correios armada por funcionários ligados ao PTB e PT. É neste contexto mais imediato definido como “escândalo dos Correios”, e de outras denúncias nos dias posteriores envolvendo seu nome, que o deputado Roberto Jefferson faz, em 06 de junho de 2005, a denúncia desencadeadora do acontecimento que passou a ser chamado de “Mensalão”, o pagamento de uma suposta mesada de R\$ 30 mil reais pelo PT a deputados do PP e PL para apoiarem o governo (Veja, 2005c, online).

Segundo o jornal O Globo (2012, online):

O Mensalão foi um dos maiores escândalos da história política do Brasil. Tudo começou quando o deputado federal e então presidente do PTB, Roberto Jefferson, foi acusado de chefiar um esquema de corrupção nos Correios e no Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), em maio de 2005.

O deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ), então no centro do noticiário político durante o mês de maio de 2005, como acusado de um esquema de arrecadação de propinas em estatais para destinação ao seu partido. Ele era um dos integrantes da base de apoio ao governo Lula no Congresso Nacional. O deputado concede uma entrevista ao jornal Folha de S.Paulo no dia 06 de junho de 2005, e posteriormente à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Correios) o então deputado afirmou que havia um esquema de pagamento mensal a parlamentares da base aliada em troca de apoio em votações no Congresso Nacional (Barroso, 2012).

Conforme descrito por Jefferson, os parlamentares de outros dois partidos da base governista (Partido Liberal e Partido Progressista), recebiam mensalmente quantias, por meio do tesoureiro do PT, Delúbio Soares, em troca de votos favoráveis na Câmara dos Deputados a projetos do governo. Segundo o então deputado: “é mais barato pagar o exército mercenário do que dividir o poder. É mais fácil alugar um deputado do que discutir um projeto de governo (...). Quem é pago não pensa”. Esse escândalo culminou na instauração de uma CPI na Câmara dos Deputados, resultando na cassação dos mandatos de diversos parlamentares (O Globo, 2012, online).

Ainda de acordo com o jornal O Globo (2012, online), Jefferson afirmou que:

[...] a cúpula do PT negociava cargos e repasses de dinheiro mensalmente a deputados da base aliada, em troca de apoio nas votações do Congresso Nacional. Marcos Valério, publicitário sócio das agências de publicidade DNA e SMP&B, e Delúbio Soares, tesoureiro do PT, seriam os responsáveis pela execução do esquema, sob o comando de José Dirceu, então ministro-chefe da Casa Civil.

Esta entrevista e a denúncia nela contida, marcou uma mudança de postura do deputado. Até então ele era um dos principais aliados do governo e um acusado de suposto esquema de corrupção em estatais. Porém, a partir da entrevista Jefferson assume o papel de acusador de práticas políticas irregulares. As primeiras reações do governo trata de eximir o presidente de qualquer responsabilidade, como alguém que não sabia de nada do ocorrido e mantido desinformado por seus ministros. O governo trata de mostrar que está tomando providências em relação à acusação de Roberto Jefferson, embora o posicione como alguém que age para “desviar a atenção” das denúncias envolvendo seu nome (Silva, 2011).

A acusação de Jefferson desencadeia uma sucessão de outras denúncias envolvendo integrantes do PT, do governo e de outros partidos, que se prolongam até junho de 2006, vésperas da campanha à Presidência da República. A onda de denúncias do período traz consequências importantes para os atores implicados, entre as quais: a queda de dois Ministros do governo e dos principais dirigentes do PT, a renúncia e cassação do mandato de deputados e de quatro presidentes de partidos, inclusive da oposição, a abertura de inquéritos criminais contra os acusados, além da ameaça de impeachment de Lula pairando constantemente no ar durante o transcurso do acontecimento. (Silva, 2014, p. 74-75)

Com essas novas acusações e antes de iniciarem as CPI's, o deputado Roberto Jefferson traz novos atores à trama, em nova entrevista à Folha de S.Paulo (2005b, online), ele denuncia o então ministro da Casa Civil, José Dirceu.

Além disso, ele revelou que o dinheiro usado para pagar o suposto “mensalão” seria proveniente de empresas privadas e estatais, que chegavam a Brasília por meio de malas através do empresário e publicitário mineiro Marcos Valério Fernandes de Souza (Folha de S.Paulo, 2005c, online).

Este por sua vez é colocado como um dos operadores do “mensalão” junto com Delúbio Soares e o deputado federal José Janene, do PP. Jefferson ainda acusa o presidente do PT, José Genoino, o tesoureiro do PT, Delúbio Soares e o secretário de comunicação do PT, Marcelo Sereno, de terem descumprido acordo feito nas eleições municipais de 2004 para o financiamento de candidatos a prefeito do PTB (Folha de S.Paulo, 2005d, online).

Os recursos utilizados para os pagamentos ilícitos tinham origem em contratos públicos com agências de publicidade e em repasses de estatais, como o Banco do Brasil. O publicitário Marcos Valério Fernandes de Souza, por meio das empresas SMP&B Comunicação e DNA Propaganda, era o principal operador do esquema. As empresas firmavam contratos com o governo, inflavam valores ou realizavam serviços fictícios, e desviavam os recursos para abastecer parlamentares aliados por meio de saques em espécie ou contratos fraudulentos (Mendes; Branco, 2023).

Depois disso, verifica-se portanto, uma disputa política articulada entre os diversos atores envolvidos, voltada à definição dos rumos e da abrangência das comissões parlamentares de inquérito. Essa disputa se manifesta na composição das maiorias dentro das comissões e, sobretudo, na ocupação estratégica dos cargos centrais da CPI, como a presidência e a relatoria. O controle desses espaços institucionais possibilita uma gestão seletiva do processo investigativo, influenciando desde os temas que receberão maior atenção, até as convocações de depoentes e a redação dos relatórios finais (Silva, 2011).

### **3.2 Investigações**

O depoimento mais esperado no Congresso Nacional ocorreu em 14 de junho de 2005. No depoimento do então deputado Roberto Jefferson para o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, o mesmo reforçou o posicionamento já dado nas entrevistas que deu anteriormente. Primeiramente, confirmou as denúncias de mesada para deputados e repasse de dinheiro do PT para o PTB via caixa dois. Além disso, reforçou que o dinheiro chegava a Brasília por meio de malas, através do empresário-publicitário Marcos Valério (Folha de S.Paulo, 2005e, online).

Também disse que tudo seria de conhecimento da cúpula do PT, na qual ele inclui o então Ministro da Casa Civil José Dirceu. E que nenhuma dessas informações chegavam ao presidente Lula, que era traído por sua equipe e mantido desinformado de tudo. Por fim, pela primeira vez, ele nomeou seis deputados do PL e PP que teriam participado do “mensalão”,



quais sejam: Valdemar Costa Neto, José Janene, Pedro Corrêa, Sandro Mabel, Bispo Rodrigues, Pedro Henry (Folha de S.Paulo, 2005e, online).

O então procurador-geral da República, Cláudio Fonteles, instaurou um procedimento investigativo interno no âmbito do Ministério Público Federal, com o objetivo de apurar as acusações feitas por Roberto Jefferson, que envolviam o pagamento mensal a parlamentares e a transferência de recursos do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) por meio de caixa dois. Esse procedimento preliminar serviu como fundamento para que a Procuradoria-Geral da República solicitasse ao Supremo Tribunal Federal a instauração de inquérito criminal contra quarenta envolvidos no esquema que ficou conhecido como “mensalão” (Silva, 2011).

A consequência mais importante do depoimento de Jefferson foi a saída de José Dirceu da Casa Civil (Folha de S.Paulo, 2005f, online).

No mês de junho, o deputado Jefferson em uma entrevista ao programa Roda Viva faz novas acusações, dessa vez contra o secretário-geral do PT, Silvio Pereira, ao afirmar que o mesmo seria gerente de um esquema de corrupção nas estatais, como Furnas, para abastecer a base aliada, e que todos os partidos usam seus indicados em estatais para engordar o caixa dois nas campanhas eleitorais (Roda Viva, 2005). “Após a denúncia, o governo trata de reforçar o quadro investigativo, afasta três diretores de Furnas, determina à Polícia Federal a abertura de inquérito para investigação e uma sindicância também é aberta pela Controladoria Geral da República para apurar o caso.” (Silva, 2011, p. 123).

Ainda no mês de junho, uma nova reportagem é divulgada revelando que entre julho de 2003 e maio de 2005, as duas principais empresas das quais Marcos Valério é sócio, SMPB Comunicação e DNA Propaganda, sacaram um total de R\$ 20,9 milhões em dinheiro vivo, sendo a maior parte nas agências do Banco Rural e R\$ 400 mil do Banco do Brasil, ambas em Belo Horizonte. A relação de amizade entre Marcos Valério e Delúbio Soares coloca em foco as suspeitas de ambos (Folha de S.Paulo, 2005g, online).

Outros empréstimos avalizados por Marcos Valério foram revelados em reportagens posteriores, a primeira foi de R\$ 2,4 milhões para o PT no banco BMG, em 17 de fevereiro de 2003, pagando uma parcela de R\$ 350 mil do financiamento através de sua agência SMPB. Marcos Valério teria intermediado a negociação com a direção do BMG depois que Delúbio teve dificuldades para conseguir o financiamento. O publicitário também teria viabilizado uma reunião do presidente do BMG com o ministro José Dirceu (Folha de S.Paulo, 2005h, online).

Os contratos das agências do publicitário com Banco do Brasil, Correios e Eletronorte são rescindidos devido à suspeita de favorecimento (Folha de S.Paulo, 2005i, online).

A Procuradora-Geral da República passa a conduzir o inquérito criminal do “Mensalão”, cuja investigação já estava em curso pela Polícia Federal. A Justiça de Minas Gerais já apurava o caso mas também transfere toda a documentação para o STF. A condução do processo pelo STF foi motivada pelo foro por prerrogativa de função dos réus, que eram parlamentares, mas o Tribunal optou por julgar todos os envolvidos conjuntamente, o que foi criticado por parte da doutrina (Streck, 2011).

Segundo Pereira (2013), a base da defesa do desmembramento do processo está a tentativa de descaracterizar a conexão entre os diversos crimes, esvaziando a tese da Procuradoria-Geral da República de que houve formação de uma quadrilha para executar crimes contra o Estado brasileiro.

Nesse tempo, saiu o relatório do Conselho de Ética da Câmara sobre o processo por quebra de decoro parlamentar movido contra Roberto Jefferson, feito pelo relator do caso, o deputado Jairo Carneiro (PTB/BA). O parecer foi no sentido da não comprovação do “Mensalão” nos moldes denunciado pelo deputado e que o mesmo teria usado desse artifício para tirar de si o foco das denúncias (Folha de S.Paulo, 2005j, online).

O parecer é aprovado por unanimidade pelo Conselho de Ética no dia 1º de setembro e votado pelo Plenário da Câmara em 14 de setembro, 102 dias após sua denúncia sobre o “mensalão”. Jefferson tem seu mandato cassado por 313 votos favoráveis e 156 contrários, cinco votos em branco, dois nulos e 13 abstenções (Folha de S.Paulo, 2005k, online).

Feitos pelos relatores, os deputados Osmar Serraglio (PMDB-PR) e Ibrahim Abi-Ackel (PP-MG), as CPIs dos Correios e do “Mensalão” tiveram então seus relatórios parciais conjuntos divulgados e aprovados por unanimidade, além de terem sido endossados pela Corregedoria da Câmara. Esses relatórios confirmam o “mensalão” e sugerem a cassação de 18 deputados pela quebra do decoro parlamentar.

O relatório descreve “desvios de conduta” de 19 deputados, o que indicaria a quebra de decoro parlamentar “pelo grave dano à imagem do Congresso Nacional, pelo comprometimento da atividade política, pela lesão à democracia representativa [e] por um amplo conjunto de crimes políticos expressivos”, entre os quais cita improbidade administrativa, corrupção passiva e ativa, prevaricação, infração à legislação eleitoral e sonegação fiscal e uma menção a tráfico de influência. São sete deputados do PT, entre os quais José Dirceu, cujo processo de cassação já está em curso; quatro do PP; três do PTB; um do PFL, além de Valdemar Costa Neto, do PL, que já havia renunciado em agosto para evitar uma cassação. (Silva, 2011, p. 156)

Outrossim, em outubro saiu o relatório do Conselho de Ética que recomendava a cassação do mandato de José Dirceu, feito pelo relator do caso, o deputado Júlio Delgado (PSB/MG). A abertura do processo por quebra de decoro teve a sua votação no Plenário da

Câmara, ocorrida em 30 de novembro de 2005 e confirmou a cassação do seu mandato (Folha de S.Paulo, 2005l, online).

A cassação do mandato de José Dirceu não findou as ações e discussões sobre a dimensão punitiva no Congresso. Porém Dirceu, Jefferson e o ex-presidente do PP, Pedro Corrêa, foram os únicos que tiveram seus mandatos cassados dentre os 19 deputados mencionados no relatório das CPIs, cujos processos de cassação se arrastaram ao longo de 2006. Dos 19 implicados, 12 foram absolvidos no Conselho de Ética ou no Plenário da Câmara. E quatro renunciaram ao mandato antes da abertura de processo para evitar uma possível cassação e a inelegibilidade por 10 anos (Silva, 2011).

A CPI do “Mensalão” encerrou seus trabalhos no dia 18 de novembro de 2005, sem sequer votar um relatório final. Já as CPIs dos Correios e dos Bingos foram prorrogadas respectivamente, até 05 de abril e 20 de junho de 2006 (Folha de S.Paulo, 2005m, online).

Ainda em 30 de março de 2006, a Procuradoria da República formalizou denúncia ao Supremo Tribunal Federal contra 40 pessoas envolvidas no caso “Mensalão”, solicitando a abertura de processo criminal (Folha de S.Paulo, 2006, online).

. Mais de um ano depois, em 29 de agosto de 2007, o Supremo Tribunal Federal termina sua análise das denúncias e abre formalmente processo criminal contra os 40 acusados pela Procuradoria Geral da República, agora já na posição de réus. Até o início do julgamento, ocorrido em 2012, o número de réus foi reduzido a 38.

### **3.3 Julgamento pelo Supremo Tribunal Federal**

A Ação Penal 470 foi um processo criminal julgado pelo STF que tratou de um esquema de corrupção e compra de votos no Congresso Nacional durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no início dos anos 2000. A denúncia, apresentada pela Procuradoria-Geral da República, apontou que parlamentares da base aliada do governo recebiam pagamentos regulares em troca de apoio político a projetos de interesse do Executivo, incluindo a aprovação de reformas constitucionais, como as Emendas 41/2003 e 47/2005 (Brasil, STF, 2013).

Em resposta à gravidade dos fatos, foi iniciada uma investigação criminal pelo Ministério Público Federal, por meio do Inquérito 2245, que resultou na Ação Penal 470, julgada pelo Supremo Tribunal Federal entre 2012 e 2013, sob a relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, devido à prerrogativa de foro dos envolvidos. A denúncia foi apresentada pela Procuradoria-Geral da República, sob a chefia de Antonio Fernando de Souza, e apontou a

existência de uma “sofisticada organização criminoso” que atuava em núcleos político, operacional e financeiro, com o objetivo de manter a base de apoio do governo federal por meio de repasses regulares de dinheiro a parlamentares (Brasil, STF, 2013).

O julgamento começou em agosto de 2012 e teve sua sentença principal proferida em 2013. A Ação Penal 470 contou com 38 réus, dos quais 25 foram condenados por diversos crimes, como corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro, peculato gestão fraudulenta de instituição financeira e formação de quadrilha, após o julgamento mais longo da história do STF, cujo acórdão somou mais de 8.400 páginas (Brasil, STF, 2013).

Sobre o julgamento, o STF destacou que foram necessárias 53 sessões plenárias para analisar o caso, com um acervo processual de 234 volumes e 495 apensos, totalizando 50.199 páginas (Brasil, STF, 2013).

O relator do caso, Ministro Joaquim Barbosa, em seu voto, destacou que houve "a distribuição de recursos financeiros a parlamentares com o objetivo de garantir apoio político na Câmara dos Deputados, o que representou uma clara violação dos princípios da moralidade e probidade administrativas" (Brasil, STF, 2013). A decisão do STF foi histórica, não apenas pela sua complexidade e pelo grande número de réus, mas também por ter sido o primeiro caso de corrupção de grande escala envolvendo membros do alto escalão político a ser julgado pela mais alta corte do país.

O STF inovou ao aplicar a teoria do domínio do fato, segundo a qual altos dirigentes podem ser responsabilizados mesmo sem prova direta de autoria material, desde que haja evidência de que detinham o controle funcional do esquema (Barroso, 2012). Essa doutrina foi decisiva para a condenação de líderes partidários e governamentais.

Foram condenados diversos dirigentes partidários, empresários e operadores financeiros, dentre os quais foram presos: José Dirceu, ex-ministro da Casa Civil; José Genoino, deputado federal licenciado (PT-SP); Delúbio Soares, ex-tesoureiro do PT; Simone Vasconcelos, ex-funcionária de Marcos Valério; Romeu Queiroz, ex-deputado pelo PTB; Jacinto Lamas, ex-tesoureiro do extinto PL (atual PR); Marcos Valério, apontado como "operador" do esquema do “mensalão”; José Roberto Salgado, ex-dirigente do Banco Rural; Kátia Rabello, ex-presidente do Banco Rural; Cristiano Paz, ex-sócio de Marcos Valério; e Ramon Hollerbach, ex-sócio de Marcos Valério. Além destes, aguardam mandado de prisão: Valdemar Costa Neto (PR-SP), deputado; Pedro Henry (PP-MT), deputado; Roberto Jefferson (PTB-RJ), delator do esquema; Rogério Tolentino, advogado; Pedro Corrêa, ex-deputado do PP; Bispo Rodrigues, ex-deputado do PL, atual PR; e Vinícius Samarane, ex-dirigente do Banco Rural. Ainda, aguardam execução de pena alternativa: Emerson Palmieri, ex-tesoureiro

informal do PTB; Enivaldo Quadrado, ex-dono da corretora Bônus-Banval; e José Borba, ex-deputado do PMDB. Aguardam recurso: João Paulo Cunhax, ex-presidente da Câmara dos Deputados; João Cláudio Genu, ex-assessor parlamentar do PP; e Breno Fischberg, doleiro. Por fim, Henrique Pizzolato, ex-diretor do Banco do Brasil estava foragido na Itália até ser extraditado e preso em Brasília (G1, 2013, online).

O ministro Celso de Mello afirma: “A corrupção compromete a capacidade de uma nação crescer e prosperar” (Brasil, STF, 2013). Em seguida, o ministro Carlos Ayres Britto diz: “Se a consciência do político corrupto é comprada, toda a população é traída, pois isso representa a traição do mandato popular, conferido pelo povo” (Brasil, STF, 2013).

Segundo a Ministra Rosa Weber, ficou evidente que "houve um conluio para a compra de apoio de deputados federais, mediante a distribuição de recursos financeiros provenientes, pelo menos em parte, de fontes públicas" (Brasil, STF, 2013).

O Ministro Joaquim Barbosa, relator da Ação Penal 470 (Brasil, STF, 2013), declarou:

Parlamentares beneficiários das transferências ilícitas de recursos detinham poder de influenciar os votos de outros parlamentares de seus respectivos partidos, em especial por ocuparem as estratégicas funções de Presidentes de partidos políticos, de líderes parlamentares, líderes de bancadas e blocos partidários. Comprovada a participação, no recebimento da propina, de intermediários da estrita confiança dos parlamentares, beneficiários finais do esquema. Depoimentos e recibos informais apreendidos no curso das investigações compõem as provas da prática criminosa.

As consequências do julgamento foram significativas para o cenário político brasileiro, pois reafirmaram o compromisso do Judiciário com o combate à corrupção e reforçaram a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa e de dispositivos constitucionais relacionados à moralidade pública (Lenza, 2020).

De acordo com Bourdieu (2011), a decisão do STF teve forte impacto simbólico, sendo considerada por muitos como um marco contra a impunidade dos poderosos e evidenciou uma disputa de autoridade entre os campos jurídico e político. Contudo, também gerou críticas quanto ao protagonismo judicial, ao possível desequilíbrio entre as garantias do processo penal e o apelo midiático da condenação exemplar (Barroso, 2012).

Bourdieu (2011) ajuda a compreender o campo jurídico como um espaço de disputa simbólica, em que o STF, ao condenar parlamentares, também buscou reforçar sua autoridade diante da inércia congressual. Nesse contexto, o decoro parlamentar deixa de ser apenas um princípio interno e se torna instrumento de reconstrução simbólica da moralidade pública.

Do ponto de vista institucional, o caso revelou fragilidades dos mecanismos de responsabilização no âmbito do Congresso Nacional. O Conselho de Ética, encarregado de apurar faltas ético-disciplinares dos parlamentares, mostrou-se insuficiente para responder a

violações de grande magnitude, o que acabou deslocando para o Judiciário uma função originalmente política - a responsabilização por quebra de decoro (Ferreira Filho, 2020).

Assim, o “Mensalão” se transformou não apenas em um processo penal de grandes proporções, mas também em um episódio paradigmático da judicialização da política e da reconfiguração dos poderes constitucionais no Brasil.

#### **4 PADRÕES ÉTICOS DE CONDUTA**

A atividade parlamentar, mesmo em sua função central de elaborar leis, deve respeitar limites constitucionais baseados em valores fundamentais como boa-fé, moralidade, ética, honestidade e justiça. Esses princípios asseguram que as ações legislativas atendam ao interesse público e mantenham padrões éticos e morais compatíveis com a convivência social e a representação estatal.

A atuação parlamentar deve refletir integridade, transparência e justiça, garantindo a confiança popular. Assim, a responsabilidade dos parlamentares envolve tanto o cumprimento das normas constitucionais quanto a observância dos valores que sustentam a democracia e a representação popular, tornando o Parlamento um espaço de debate justo e moralmente responsável.

Conforme preceitua Soares (2011, p. 10):

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

De fato, a luta pela moralidade do poder político constitui um retrato síntese do desenvolvimento do Estado moderno.

Ainda de acordo com Soares (2011), a atuação ética do homem público não se limita apenas a obedecer normas que visem uma atuação correta ou que imputem penas àqueles que ajam de maneira errática. Em verdade, uma conduta de moral exemplar transcende à mera obediência de um ordenamento jurídico voltado ao decoro parlamentar, e isto porque os cidadãos requerem de seus governantes condutas moralmente aceitáveis e condizentes com os bens que têm a zelar. Assim, o decoro parlamentar, no sentido de atuação parlamentar voltada à ética é imprescindível para a preservação do Congresso Nacional como instituição estatal e, por conseguinte, à harmonia de vida em sociedade.

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal possuem mecanismos internos para assegurar ética e decoro parlamentar, incluindo Códigos de Ética próprios que definem condutas adequadas e proíbem ações contrárias à integridade e ao respeito no exercício do mandato. Além disso, cada Casa conta com um Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, responsável por investigar e julgar infrações, preservando a dignidade institucional e a conformidade das ações legislativas com padrões éticos. Esses órgãos garantem apuração e punição de desvios, fortalecendo a transparência, a responsabilidade e a confiança pública no Parlamento e em seus representantes.

Nesse sentido, existe a Resolução nº 20 de 1993 que instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado e elucida a competência do Conselho do Senado:

Art. 22. Compete ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar zelar pela observância dos preceitos deste Código e do Regimento Interno, atuando no sentido da preservação da dignidade do mandato parlamentar no Senado Federal.

Por sua vez, a Resolução nº 25 de 2001, que estabeleceu o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados trata da competência do Conselho da Câmara dos Deputados:

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 [...]

III – instaurar o processo disciplinar e proceder a todos os atos necessários à sua instrução [...]

Os padrões éticos de conduta dos parlamentares são essenciais para garantir a integridade do processo legislativo e a confiança da sociedade nas instituições democráticas. De acordo com o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, os parlamentares devem atuar com "honestidade, respeito, imparcialidade, transparência, probidade e responsabilidade" (Brasil, Câmara dos Deputados, 2001).

O Conselho de Ética da Câmara dos Deputados é o órgão responsável por apurar condutas atentatórias ao decoro. O procedimento, previsto no Regimento Interno, é eminentemente político, e depende da composição e da vontade da maioria parlamentar, o que fragiliza sua eficácia e autonomia. Ferreira Filho (2020) observa que o sistema de responsabilização ético-política no Legislativo está sujeito a interesses corporativos, o que limita a efetividade das sanções.

No Parlamento, o decoro é requisito legal e imperativo moral que garante a legitimidade da função legislativa, preservando a dignidade do cargo, prevenindo conflitos de interesse e orientando decisões ao bem comum. Porém, o caso “Mensalão” evidenciou a

insuficiência do Conselho de Ética da Câmara para punir eficazmente condutas desonrosas, apesar das investigações iniciais e do encaminhamento de denúncias ao STF. O Conselho falhou em cumprir sua função de resolver tais questões internamente. Logo, a manutenção do decoro nas votações é fundamental para o bom funcionamento da democracia representativa, fortalecendo a confiança pública e promovendo justiça e equidade nas decisões que impactam a sociedade.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise do conceito de decoro parlamentar, a partir do estudo de caso da Ação Penal 470, evidencia como a fragilidade institucional do Poder Legislativo brasileiro em apurar e punir desvios ético-políticos contribuiu para o deslocamento da responsabilização para o Judiciário. O escândalo do “Mensalão”, longe de se restringir a um episódio de corrupção, revelou os limites operacionais e normativos do sistema de controle interno da atividade parlamentar, especialmente no tocante à atuação do Conselho de Ética e à ausência de parâmetros objetivos para a caracterização da quebra de decoro.

A aplicação do conceito de decoro parlamentar no caso do Mensalão expôs inseguranças jurídicas e institucionais quanto à definição e ao julgamento de comportamentos parlamentarmente reprováveis. A ausência de critérios objetivos e uniformes para caracterizar a quebra de decoro permitiu a manipulação política dos procedimentos disciplinares no Congresso Nacional, levando à sua ineficácia. Como consequência, observou-se um deslocamento do eixo de responsabilização para o Supremo Tribunal Federal, que assumiu protagonismo atípico ao processar e julgar parlamentares por meio da Ação Penal 470. Dessa maneira, o caso revelou a fragilidade do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, a judicialização da política, e a crise da legitimidade institucional do Legislativo brasileiro.

A análise do caso permitiu concluir que o conceito de decoro parlamentar foi instrumentalizado politicamente e careceu de aplicabilidade eficiente no âmbito do Poder Legislativo. A atuação do STF supriu a omissão institucional da Câmara dos Deputados. A responsabilização ético-política no Brasil permanece vulnerável à conveniência política e à seletividade, sendo necessário um aprimoramento legal e procedimental.

O decoro parlamentar está previsto no art. 55, §1º, da Constituição Federal de 1988 e detalhado nos regimentos internos das Casas Legislativas. Contudo, sua definição permanece aberta e sujeita a interpretações políticas. Porém, a doutrina aponta que se trata de um princípio de natureza ética e institucional.



A pesquisa demonstrou que o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados carece de autonomia e efetividade. Sua composição política, o rito processual e a dependência de maioria para avanço das investigações dificultam a responsabilização de parlamentares, sobretudo quando envolvidos os líderes da própria base governista.

O julgamento da Ação Penal 470 pelo STF foi emblemático. A Corte condenou 25 réus, incluindo políticos com foro privilegiado, com base na teoria do domínio do fato. O processo demonstrou inédita atuação penal do STF em matéria de corrupção político-partidária e impulsionou a valorização da moralidade pública como princípio constitucional concreto (Brasil, STF, 2013).

O caso do “Mensalão” não apenas marcou um momento histórico de enfrentamento da corrupção no país, mas também suscitou importantes reflexões sobre os limites e possibilidades do controle ético-político em um Estado democrático de direito. A superação das disfunções identificadas demanda não apenas ajustes normativos, mas também uma cultura institucional comprometida com a transparência, a integridade e a autonomia dos Poderes da República.

Portanto, é imperativo pensar reformas que fortaleçam os mecanismos internos de apuração de condutas parlamentares, com maior independência institucional, critérios claros de julgamento, regulamentação do *lobby* e ampla transparência. Só assim será possível equilibrar o necessário rigor ético com o respeito às garantias constitucionais e à separação de Poderes, assegurando legitimidade ao processo político e jurídico no Estado democrático de direito.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro**: contribuição para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1989.

BORGES, Lázaro Alves Borges. **Inconstitucionalidade, processo legislativo e moralidade pública**. Orientador: Jaime Barreiros Neto. 2020. 149 f. il. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 9 set. 2024.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 20, de 1993. Código de Ética e Decoro Parlamentar**. Diário do Senado Federal, Brasília, 1993

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 25, de 2001. Código de Ética e Decoro Parlamentar.** Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Reeleição tem aprovação final: 62 votos a favor e 14 contra.** Senado Notícias, Brasília, 4 jun. 1997. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1997/06/04/reeleicao-tem-aprovacao-final-62-votos-a-favor-e-14-contra>. Acesso em: 15 maio 2025.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal 470:** Acórdão, Relator Min. Joaquim Barbosa, julgado em 17 dez. 2012, Plenário, Diário da Justiça Eletrônico, 22 abr. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=747996>. Acesso em: 16 maio 2025.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão proferido na ADI nº 4.887/DF.** Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, julgado em 11 nov. 2020. DJE de 16 nov. 2020.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico.** Vol. 2. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional.** 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

FOLHA DE S.PAULO. Correios vão apurar caso de corrupção A. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 15 maio 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1505200505.htm>. Acesso em: 15 maio 2025.

\_\_\_\_\_. “Não tenho fitas, vou relatar fatos que vivi”: Jefferson nega ter gravações e diz que negociava cargos no Planalto, numa sala reservada a Silvío Pereira, na presença de Delúbio e Dirceu B. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 12 jun. 2005. Disponível em: <https://feeds.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1206200505.htm>. Acesso em: 16 maio 2025.

\_\_\_\_\_. Homem de Delúbio carregava mesada na mala, diz Jefferson C. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 12 jun. 2005. Disponível em: <https://feeds.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1206200502.htm>. Acesso em: 16 maio 2025.

\_\_\_\_\_. “Sei que Janene é um dos operadores”: deputado Roberto Jefferson detalha esquema de repasses a partidos aliados D. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 12 jun. 2005. Disponível em: <https://feeds.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1206200503.htm>. Acesso em: 16 maio 2025.

\_\_\_\_\_. Se Dirceu não sair, vai fazer Lula virar réu, diz Jefferson E. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 15 jun. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1506200507.htm>. Acesso em: 16 maio 2025.

\_\_\_\_\_. “Mensalão” derruba Dirceu, o ex-superministro de Lula F. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 17 jun. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1706200502.htm>. Acesso em: 16 maio 2025.

\_\_\_\_\_. Papéis mostram saques de R\$ 21 mi no Rural G. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 25 jun. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2506200506.htm>. Acesso em: 16 maio 2025.

\_\_\_\_\_. Valério avalizou empréstimo para o PT H. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 3 jul. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0307200512.htm>. Acesso em: 16 maio 2025.

\_\_\_\_\_. Eletronorte é terceira estatal a romper o contrato com empresas de Valério I. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 26 jul. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2607200511.htm>. Acesso em: 16 maio 2025.

\_\_\_\_\_. Para presidente do Conselho de Ética, "tese do mensalão" cairá J. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 29 ago. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2908200502.htm>. Acesso em: 16 maio 2025.

\_\_\_\_\_. Conselho aprova relatório que pune Jefferson K. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 2 set. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0209200509.htm>. Acesso em: 16 maio 2025.

\_\_\_\_\_. Dirceu é condenado por quebra de decoro L. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 1º dez. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0112200503.htm>. Acesso em: 16 maio 2025.

\_\_\_\_\_. CPI do Mensalão termina sem confirmar "mensalão" M. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 16 nov. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1611200509.htm>. Acesso em: 16 maio 2025.

\_\_\_\_\_. STF só deve abrir processos no ano que vem. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 12 abr. 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1204200603.htm>. Acesso em: 16 maio 2025.

G1. Confira a situação dos 25 condenados do processo do mensalão. **G1**, 15 nov. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2013/11/confira-situacao-do-25-condenados-do-processo-do-mensalao.html>. Acesso em: 16 maio 2025.

GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério. **Improbidade administrativa**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 24. ed. Saraiva Jur: São Paulo, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

MIRANDA, Jorge. **Contributo para uma Teoria da Inconstitucionalidade**. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

O GLOBO. “Mensalão”: o que foi e quem estava envolvido. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/>. Acesso em: 9 set. 2024.

PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo. **Controle de Constitucionalidade**. 6. ed., rev. e atual. Niterói: Impetus, 2007.

PEREIRA, Merval. **Mensalão**: O dia a dia do mais importante julgamento da história política do Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2013.

RODA VIVA. **Entrevista com Roberto Jefferson**. São Paulo: TV Cultura, 20 jun. 2005. 1 vídeo (1h16min25s), sonoro, color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Qpx9Bq3XrIo>. Acesso em: 16 maio 2025.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Decoro parlamentar**. Boletim de direito municipal: BDM, 2008, v. 24, n. 10.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 46. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

SILVA, Maria Terezinha da. **A constituição simbólica de um acontecimento**: uma análise do processo de individualização do “Mensalão”. 2011. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Co-tutela com a Université Paris Ouest Nanterre La Défense. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-8VEKVG>. Acesso em: 15 maio 2025.

\_\_\_\_\_, Maria Terezinha da. **Acontecimento**: evocando sentidos, provocando ações: uma análise do “Mensalão”. Intexto, Porto Alegre, UFRGS, n. 30, p. 72–92, jul. 2014.

SOARES, Alessandro de Oliveira. **Do processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro**. São Paulo, SP, Tese de Mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2011.

VEJA. O PT sabia: a surpreendente entrevista do deputado Roberto Jefferson abre uma nova fase na crise política A. **Veja**, São Paulo, ed. 1905, ano 38, n. 20, p. 70–73, 18 maio 2005.

\_\_\_\_\_. O escândalo cresce: como funcionava o esquema de Marcos Valério e por que ele movimentou R\$ 1 bilhão nos cofres públicos B. **Veja**, São Paulo, ed. 1906, ano 38, n. 21, p. 70–75, 25 maio 2005.

\_\_\_\_\_. O homem-bomba: se for incriminado pela CPI dos Correios, Jefferson ameaça levar junto Dirceu, Silveira e Delúbio, do PT C. **Veja**, São Paulo, ed. 1907, ano 38, n. 22, p. 70–75, 1 jun. 2005.