



**Fundação Educacional do Município de Assis
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis
Campus "José Santilli Sobrinho"**

NAARA LIMA SANCHES

INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE DECORO PARLAMENTAR

ASSIS – SP

2013

NAARA LIMA SANCHES

**INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE DECORO
PARLAMENTAR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial de aprovação no curso de Direito, ao Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis – IMESA e à Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA.

Orientador: Fernando Antônio Soares de Sá Júnior

Área de Concentração: Direito Constitucional

ASSIS – SP

2013

FICHA CATALOGRÁFICA

SANCHES, Naara Lima.

Inconstitucionalidade por Vício de Decoro Parlamentar – Naara Lima Sanches, Instituto Educacional de Ensino Superior de Assis – Assis, 2013.

44 páginas

Orientador: Fernando Antônio Soares de Sá Júnior

Trabalho de Conclusão de Curso - Instituto Educacional de Ensino Superior de Assis

Palavras-chave: Inconstitucionalidade; Soberania Popular; Vício de Decoro Parlamentar.

340:
Biblioteca da FEMA

INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE DECORO PARLAMENTAR

NAARA LIMA SANCHES

Monografia apresentada ao Departamento do curso de Direito do Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis – IMESA e à Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA como requisito parcial à obtenção do Certificado de Conclusão do curso, analisado pela seguinte comissão examinadora:

Orientador: Ms. Fernando Antônio Soares de Sá Júnior

Analisador: Ms. Leonardo de Gênova

ASSIS – SP

2013

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha avó Edi e à minha mãe Vanise, que não estão mais entre nós, mas que me ensinaram tudo o que sou e deram forças para continuar até onde estou. Com todo o meu amor eterno e lembranças infinitas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, primeiramente, pela vida.

Agradeço ao meu amado companheiro de todas as horas, Valdir.

À minha família querida: Vô João, Tia Senise, Tio Carlos, Carlos Arthur, Taís, Maria, Pai, Andrea, Carol, Guilherme, Cauã, Rafaela.

Aos amigos do coração: Kerlly, Nayara, João, Taty, Robson, Bidi.

Ao professor e mestre Fernando Sá, pela orientação, atenção e paciência.

*"As pessoas exigem seus direitos, mas esquecem
de cumprir seus deveres."*

Antônio Marcos Soares de França

RESUMO

Diante da situação atual do país onde pessoas revestidas de cargo solene se aproveitam do poder para malversar leis e prerrogativas, atentando contra a soberania popular e direitos políticos, o presente trabalho elucida uma nova espécie de inconstitucionalidade, tendo em vista a tese arguida, ainda que passageira, de Pedro Lenza e o parágrafo 1º do artigo 55 da Constituição Federal Brasileira, que preconiza que as percepções indevidas, os abusos das prerrogativas e os outros atos que atentam aos expressos em regimento interno, são incompatíveis com o decoro parlamentar.

Palavras-chave: Inconstitucionalidade; Soberania Popular; Vício de Decoro Parlamentar.

ABSTRACT

Given the current situation of the country where people lined solemn position to take advantage of the power and prerogatives laws misappropriate, violating their popular sovereignty and political rights, the present study elucidates a new kind of unconstitutionality, in view of the defendant thesis, although passing of Peter Lenza and paragraph 1 of article 55 of the Brazilian Federal Constitution, which states that the perceptions undue abuse of the privileges and the other acts that violate those expressed in bylaws, are incompatible with parliamentary decorum.

Keywords: Unconstitutional; Popular Sovereignty; Addition Parliamentary Decorum.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. CONSTITUIÇÃO E SOBERANIA POPULAR.....	13
1.1. CONCEITOS DE CONSTITUIÇÃO.....	13
1.2. CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988	14
1.4. SOBERANIA POPULAR	16
1.5. SOBERANIA POPULAR NO BRASIL, ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	17
1.5.1. Sufrágio	19
1.5.2. Voto.....	19
1.5.3. Plebiscito.....	19
1.5.4. Referendo.....	20
1.5.5. Iniciativa Popular	20
2. O PARLAMENTO.....	22
2.1. PRERROGATIVAS E IMPEDIMENTOS PARLAMENTARES E A QUESTÃO DO DECORO PARLAMENTAR.....	25
3. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	32
3.1. CONCEITO E BREVE HISTÓRICA EVOLUTIVA DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL.....	32
3.2. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE X INCONSTITUCIONALIDADE POR VICIO DE DECORO PARLAMENTAR.....	35
4. O CASO MENSALÃO E O POSSIVEL VICIO DE QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR	38
CONCLUSÃO	42
REFERÊNCIAS.....	43

INTRODUÇÃO

Nada mais perigoso que permitir a influência dos interesses privados nos negócios públicos e permitir o abuso das Leis pelo Governo informada pela corrupção.(Rousseau, 2008, pag.117)

O desvirtuamento do objetivo do Legislador em face do interesse privado, é a forma mais perigosa de se romper a base democrática de um país, isto porque, o Poder Legislativo, que em tese deveria criar lei de acordo com as necessidades de seu povo, se aproveita de suas prerrogativas para auferir vantagens ilegais, promovendo o bem-estar de minorias corruptíveis e mal intencionadas.

Visando reverter de certa forma essa situação atentatória aos meios político e social, o presente estudo embarcado nos escândalos políticos da atualidade e na tese apresentada pelo autor Pedro Lenza, vislumbra a possibilidade da declaração de inconstitucionalidade de atos normativos em geral (leis, emendas constitucionais, etc.) quando da falta de decoro parlamentar por parte dos parlamentares, em suas criações.

O vício de decoro parlamentar é a conduta contrária àquela esperada por parte dos representantes eleitos pelo povo, que deveria ser exemplo de dignidade e moral, justamente por serem 'cargos' de confiança da população e de extrema importância social na criação de leis que interferem o dia a dia do País todo.

A própria Constituição Federal prevê a possibilidade de malversação de normas por parte dos responsáveis pela sua criação e investidura no sistema jurídico e social, tendo trazido, para tanto, em seu texto, que tal situação é inadmissível e oposta aos princípios do bem comum.

Tomando por base o artigo 55 da Constituição Federal de 1988 e os princípios da supremacia constitucional, da soberania popular e decoro parlamentar para defender a argumentação de que as questões que infringem a forma democrática de direito, exercida pela representatividade política, devem ser repelidas por aqueles que possuem competência e legitimidade.

Nesse contexto, o primeiro capítulo discorreu sobre a Constituição, tendo em vista ser a norma maior de nosso Estado. Encontra-se nele, os conceitos principais da referida Lei Maior utilizadas para maior entendimento.

Em seguida, a soberania é apontada como princípio essencial do estado democrático de direito, sendo que por tal instrumento, deriva-se o poder do povo em relação à política.

O terceiro capítulo elucida sobre o Parlamento, especificamente sobre o Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Nele, mostrou-se as principais funções, além das prerrogativas e impedimentos dos parlamentares e a própria questão do decoro parlamentar.

O controle de constitucionalidade, que é a forma pela qual deve ser arguida a inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar, foi abordado no quarto capítulo, tendo trazido seu conceito e história evolutiva no Brasil.

Por fim, no último capítulo, foi apresentado um breve resumo do caso mensalão que ensejou a tese de inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar.

1. CONSTITUIÇÃO E SOBERANIA POPULAR

1.1. CONCEITOS DE CONSTITUIÇÃO

O vício de inconstitucionalidade por quebra de decoro parlamentar é um defeito do ato normativo que para ser perfeitamente entendido demanda conhecimento prévio sobre conceitos básicos como o que é uma Constituição e como funciona em linhas gerais o sistema de poder embasado na soberania popular.

O que seria então uma Constituição?

A origem etimológica da palavra *Constituição* vem do Latim *constitutio*, que tem por significado “condição definida, ato de estabelecer, regulamentação, ordem” (Novo Dicionário Aurélio)

No Dicionário Técnico Jurídico (Deocleciano Torrieri Guimarães), Constituição quer dizer:

Lei Magna, lei fundamental de um país, código político que traz os princípios e as normas que definem e organizam os poderes do Estado soberano. Conjunto sistemático de dispositivos jurídicos que determinam a forma de governo, institui os poderes públicos, regulando as suas funções,, assegurando seus direitos e dos cidadãos e estabelecendo relações de natureza política entre governantes e governados (GUIMARÃES, p. 207).

Atribui-se também ao conceito de Constituição três sentidos específicos, frutos de estudos de pensadores e juristas de época. São eles: sociológico, político e jurídico (lógico-jurídico e jurídico positivo).

O sentido sociológico da Constituição, apresentado por Ferdinand Lassalle, vê a Lei Fundamental sob o aspecto social dentro do Estado, ou seja, para ele, a Constituição deve ser o espelho da realidade de uma nação, sob pena de não se passar de uma folha de papel.

A concepção política apresentada por Carl Schmitt prevê que a Constituição é fruto da decisão política que antecede a criação da Constituição, isto é, é a decisão política fundamental que define o particular modo de ser do ente estatal, que fixa as normas essenciais de formação e condução do mesmo.

Por ultimo, trazemos a visão em sentido jurídico da Constituição, que foi trazida à história pelo jurista austríaco Hans Kelsen. Este enxerga a Constituição como uma norma pura de dever-ser, sem a necessidade de fundamentos alheios à ciência jurídica, como o filosófico, o político e social.

Kelsen subdividiu o sentido por ele entendido, sendo eles: lógico-jurídico e jurídico positivo.

No sentido lógico-jurídico, como ensina Paulo Roberto de Figueiredo Dantas

a constituição é a norma hipotética fundamental, ou seja, o fundamento lógico que antecede a própria edição da constituição positiva. Trata-se, portanto, da norma fundamental não positivada, não editada (hipotética, portanto)), que fundamenta a constituição jurídico-positiva, que lhe concede validade (2013, p. 55).

Conclui-se, portanto, que tal sentido é dito como fundamental porque fundamenta a Constituição, e hipotética porque não é posta pelo Estado e sim pressuposta.

O outro sentido, jurídico-positivo, diz que a Constituição é a lei fundamental de um Estado, e é positivado no ordenamento jurídico pelo poder constituinte, sendo tal forma escrita e que valida as outras normas jurídicas hierarquicamente inferiores.

É pela teoria de Kelsen que encontramos o escalonamento das normas, também chamada de hierarquia das normas, a qual usamos como base para a defesa da tese de que a Constituição é a norma suprema máxima que deve ser seguida por toda a nação que dela desfruta.

1.2. CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988

Agora, um breve histórico dos pareceres da Constituição Cidadã, que nos levará a entender a importância da soberania popular.

Após inúmeras lutas contra o regime totalitário vigente na época de 1964 a 1985, e com o término do Regime Militarista, em todos os segmentos da sociedade, em um país sedento de reforma política e possível redemocratização, em 05 de outubro de 1988 foi oficializada e promulgada pelo então Presidente da Câmara dos Deputados

o Sr. Ulysses Guimarães, a Constituição Federal do Brasil, por Assembléia Constituinte composta por 559 congressistas, dentre eles deputados e senadores eleitos de forma democrática em 1986.

Tal constituição ficou conhecida como Constituição Cidadã em alusão às conquistas das liberdades individuais, bem como os direitos de natureza social e política. Em relação às questões políticas, a nova Lei Fundamental legitimava o direito dos todos os cidadãos votarem em seus representantes políticos nas esferas municipal, estadual e federal. Foi ainda, introduzido ao novo complexo de normas, a previsão do direito de voto dos adolescentes com idades entre dezesseis e dezoito anos. Restabeleceu-se o direito de *habeas corpus* e elaborou-se a criação do *habeas data*, além de repudiar e por fim às arbitrariedades feitas pelos militares. Com seu caráter social e democrático, a nova Constituição capitulou a tortura e racismo como crimes inafiançáveis. No tangente às relações trabalhistas, a nova Lei agregou princípios à Consolidação as Leis do Trabalho, assegurando aos empregados, uma jornada de trabalho de 44 horas semanais, além das férias remuneradas com adicional de 1/3 sob o valor do salário vigente, licença maternidade de 120 dias e a criação da licença paternidade. Também foram assegurados as livres organizações dos movimentos grevistas e sindicais. Na saúde, foi implantado o SUS como único sistema de saúde da União, deu-se maior autonomia para os municípios, estendeu-se os benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais que não contribuía com o INSS, inseriu-se a garantia para a proteção do meio ambiente e das populações indígenas, entre outras.

Referida Lei e suas novas metas e regras, estabeleceram um novo parâmetro de Estado, uma nova política, uma nova visão, uma época em que a população realmente fazia parte do que existia, do que possuía, do que era do interesse comum maior, do pensamento da convivência e justiça.

1.3. CLASSIFICAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

Diferente de outras constituições, nossa Carta apresenta um rol de classificações que a distingue das demais existentes.

Quanto à origem, a nossa Carta é promulgada, ou também conhecida por democrática, ou ainda, votada ou popular.

Como esclarece Pedro Lenza:

“aquela constituição fruto do trabalho de uma Assembleia Nacional Constituinte, eleita diretamente pelo povo, para, em nome dele, atuar, nascendo, portanto, da deliberação da representação legítima popular (2006, p. 44).”

Em sua forma, temos que a constituição é escrita, ou seja, sistematizada e organizada em um único documento, estabelecendo as normas fundamentais de um Estado.

Quanto à extensão, a Constituição de 1988 é considerada analítica, pois trata de diversos assuntos considerados fundamentais. Como ensina Paulo Roberto de Figueiredo Dantas (2013, p. 73), a constituição analítica “é aquela que não contém apenas normas gerais de regência do Estado e de fixação dos direitos e garantias fundamentais, mas que também disciplina, em seu corpo, diversos outros assuntos que o constituinte julgou que deveriam figurar no texto constitucional”.

No conteúdo, a Constituição é considerada formal, haja vista que somente será considerada lei constitucional as normas que passarem por processo específico.

É dogmática, pois é organizada e estruturada de acordo com os preceitos fundamentais do Estado, é criada a partir de presunções, de dogmas.

É considerada rígida, pois para que seja alterada, necessário um processo legislativo, como ensina Pedro Lenza, “árduo, mais solene, mais dificultoso do que o processo de alteração das normas não constitucionais.” Ainda, nesta mesma classificação, o autor traz exemplo prático desta concepção. “A rigidez constitucional da CF/88 está prevista no art.60 que, por exemplo, estabelece um quórum de votação de três quintos dos membros de cada casa, em dois turnos de votação, para aprovação de emendas constitucionais (2006, p. 48).”

1.4. SOBERANIA POPULAR

Soberania popular é o elemento essencial e básico do nosso estado democrático de direito. É a vontade popular repassada, em consonância com os amparos legais e constitucionais atribuídos ao país, para os detentores de poder de criação, execução e supervisão das leis.

O conceito atual de soberania, ainda é fruto usual do pensamento de grandes filósofos, como Rousseau, que em sua obra *Do Contrato Social*, expõe que a relação entre governantes e governados na verdade é um contrato livremente pactuado.

Para ele, a soberania é o exercício da vontade geral, não podendo ser algo alienável e sendo indivisível. Inalienável, porque se a finalidade desviar-se do que quer o comum, não será, para tanto, um governo.

Digo, pois, que a soberania, não sendo senão o exercício da vontade geral, não pode jamais alienar-se e que o soberano, que é um ser coletivo, não pode ser representado senão por si mesmo; o poder bem pode transmitir-se, mas não a vontade (ROUSSEAU, 2008, p. 55).

Indivisível, pois

a vontade ou é geral, ou não o é; é a de todo o povo ou apenas de uma parte. No primeiro caso, esta vontade declarada é um ato de soberania e faz lei. No segundo, não passa de uma vontade particular ou de um ato de magistratura; é um decreto, não mais (ROUSSEAU, 2008, p. 57).

A soberania popular, portanto, é um instituto que o Estado Democrático de Direito estatui, para que a voz da maioria seja acatada, tendo em vista as escolhas políticas, econômicas, sociais, entre outras do país.

1.5. SOBERANIA POPULAR NO BRASIL, ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

Como visto, soberania popular é a vontade do povo realizada através dos governantes.

Aqui, em particular, no Brasil, tal elemento é essencial e princípio fundamental para a efetiva validação e existência do Estado Democrático de direito.

Tem respaldo jurídico na Constituição Federal, em seu artigo 1º, inciso I e parágrafo único.

Veja-se:

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, [...]

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

Porém, mesmo sendo a democracia uma forma de governo em que a opinião e vontade pública prevalece, naturalmente por ser um sistema de regras, está sujeito a alguns limites.

Para que haja, portanto, a efetiva vontade pública nos interesses comuns, a legitimação se dá pelos instrumentos da soberania popular. É o que chamamos aqui da transformação do exposto em realidade. É de fato, então, a vontade do povo materializada.

Assim, partindo do princípio de que somos formados por um regime democrático de direito em sua forma participativa ou semidireta, onde o povo tem participação no poder por intermédio de um processo, os meios admitidos também são dispostos na Magna Carta, e são: o sufrágio, o voto, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Leia-se :

Art.14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I- plebiscito;

II- referendo;

III- iniciativa popular.

Desmembraremos para fins de esclarecimento, cada um deles.

1.5.1. Sufrágio

O sufrágio é nada mais, nada menos do que o direito de votar e ser votado, ou em melhores termos, como confere Pedro Lenza, é a “capacidade eleitoral ativa (direito de votar, capacidade de ser eleitor, alistabilidade)” e a “capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado, elegibilidade) (2006, p. 30).”

É aqui da realização material da vontade popular, porquanto, do exercício pleno da soberania através do voto direto, secreto e igualitário. O povo, detido de direitos políticos, é o verdadeiro titular do poder, destarte, com sua capacidade ativa para votar e passiva para ser votado.

1.5.2. Voto

O voto é um direito e dever social e político do cidadão, regulamentado por lei. É o instrumento que faz jus ao que se entende por estado democrático de direito. É a livre oportunidade de deliberação e posterior decisão sobre o que acha certo, optando por um ou outro partido, ora, por um ou outro candidato, se aliando a uma coligação que defenda ideais congêneres ao seu, tendo por fim, vitória de maioria. É, portanto, a materialização da democracia e da soberania popular. Vota-se, logo, existe.

Em nosso sistema, é obrigatório para os maiores de 18 anos, e facultativo para os analfabetos, para os maiores de setenta anos, para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

1.5.3. Plebiscito

A palavra plebiscito vem do latim ‘*plebiscitu* - decreto da plebe’. É o ato de chamar a plebe para votar “sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional,

legislativa ou administrativa” (LENZA, 2006, p. 32) em momento posterior ao ato, deixando a cargo da população aprovar ou negar o que foi proposto. No entanto, sua convocação é de competência exclusiva do Congresso Nacional, realizada por decreto legislativo, conforme dita o artigo 49, inciso XV da Constituição Federal (art. 49, XV/CF).

“Art.49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

XV- autorizar referendo e convocar plebiscito;”

Em tese, todo e qualquer assunto que seja de interesse e tenha relevância social pode ser objeto de plebiscito.

1.5.4. Referendo

O referendo, ao contrário do plebiscito, é a forma de participação popular após o ato, sendo que há a homologação ou reprova do que se encontrava em pauta para decisão.

Também esta condicionado ao Congresso Nacional, convocado mediante decreto legislativo.

1.5.5. Iniciativa Popular

A iniciativa popular é o cidadão de fato participando do processo legislativo. Ou seja, é o povo apresentando projeto de lei. Exclui-se aqui, as matérias de iniciativa privativa dos poderes da União.

Está prevista no parágrafo segundo, do artigo 61, da Constituição Federal.

Art.61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

Parágrafo 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Outrossim, não menos importante do que o rol taxativo elencado, outras formas de intervenção popular são admitidas no ordenamento brasileiro, para o pleno manifesto popular. São elas: ação popular, direito de petição,, participação na discussão sobre interesses profissionais ou previdenciários, participação dos empregados no entendimento com empregadores, poder de fiscalização das contas municipais, participação do usuário na administração pública e legitimidade para qualquer cidadão denunciar irregularidades.

2. O PARLAMENTO

O Brasil é formado pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, formando um ente democrático de direito. A tripartição dos poderes se encontra efetivado no artigo 2º da Constituição Federal que estabelece que os Poderes da União são independentes e harmônicos entre si, compondo-se pelo Legislativo, Executivo e Judiciário.

Tratemos aqui, sobre o poder legislativo em âmbito federal representado pelo parlamento, que é a concentração dos representantes eleitos pela população, que desempenham as funções de legislação, representação e controle.

No Brasil, o sistema parlamentar adotado é o bicameral, sendo exercido pelo Congresso Nacional, dividido em duas câmaras, qual seja, o Senado Federal (câmara alta) e a Câmara dos Deputados (câmara baixa).

É o que se anota na Constituição Federal, em seu artigo 44.

“Art.44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.”

O Senado Federal é composto por três representantes de cada Estado e do Distrito Federal, eleitos conforme o princípio majoritário, com mandato de oito anos. A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços. Cada senador é eleito com dois suplentes. O mandato do Senador compreende duas legislaturas. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.

É da competência do Senado Federal:

- Processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles (art. 52, I da CF).

Funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se à condenação, que somente será proferida por 2/3 dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por 8 anos para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis. (art. 52, parágrafo único da CF).

- Processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crime de responsabilidade (art. 52, II da CF).
Funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se à condenação, que somente será proferida por 2/3 dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por 8 anos para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis (art. 52, parágrafo único da CF).
- Aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de (art. 52, III da CF):
 - Magistrados, nos casos estabelecidos na Constituição (art. 52, III, “a” da CF).
 - Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo *Presidente da República (art. 52, III, “b” da CF).
 - Governador de Território (art. 52, III, “c” da CF).
 - Presidente e Diretores do Banco Central (art. 52, III, “d” da CF).
 - Procurador-Geral da República (art. 52, III, “e” da CF).
 - Titulares de outros cargos que a lei determinar (art. 52, III, “f” da CF).
- Aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha de chefes de missão diplomática de caráter permanente (art. 52, IV da CF).

- Autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios (art. 52, V da CF).
- Fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 52, VI da CF).
- Dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Município, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal (art. 52, VII da CF).
- Dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (art. 52, VIII da CF).
- Estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 52, IX da CF).
- Suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (art. 52, X da CF).
- Aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício do Procurador-Geral da República, antes do término do seu mandato (art. 52, XI da CF).
- Elaborar o seu regimento interno (art. 52, XII da CF).
- Dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentária (art. 52, XIII da CF).
- Eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII (art. 52, XIV da CF).
- Avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios (art. 52, XV da CF).

Já a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado e no Distrito Federal, para um mandato de quatro anos. A proporção de vagas para a ocupação do cargo de deputado federal se dá pela proporcionalidade e o tamanho da população em relação ao território.

É de competência da Câmara dos Deputados (art.51 da CF):

- Autorizar por 2/3 de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado (art. 51, I da CF).
- Proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional após a abertura da sessão legislativa (art. 51, II da CF).
- Elaborar seu regimento interno (art. 51, III da CF).
- Dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentária (art. 51, IV da CF).
- Eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII (art. 51, V da CF).

2.1. PRERROGATIVAS E IMPEDIMENTOS PARLAMENTARES E A QUESTÃO DO DECORO PARLAMENTAR

Ao imaginarmos um sistema democrático de direito, e, considerando as dificuldades de intervenção direta da população em todos os atos do Estado, o meio representativo, aqui, o parlamento, é a forma da qual a voz do povo, e suas vontades são transformadas em atos públicos por maioria.

No entanto, para que se tenha uma representação plena e virtuosa, os integrantes parlamentares, diante da nobreza e singularidade do cargo, devem agir, mais do que nunca com honradez e ética, deixando de lado seus interesses privados.

Na prática, nem sempre a honestidade e a ‘doação’ ao bem comum ocorre por parte da massa política, motivo pelo qual, foi criada a entidade do decoro parlamentar.

Pois bem, o decoro parlamentar, que julgo ser ato indispensável àqueles que fazem parte não só do Congresso Nacional, como qualquer posto representativo do Estado, possui diversos significados. Dentre eles: “correção moral, compostura, decência, dignidade, nobreza, honradez, brio, pundonor, conformidade do estilo com o assunto.” (Novo Dicionário da Língua Portuguesa, 1975, p. 424).

Temos então, que o instituto do decoro parlamentar é a base daqueles que compõem o poderio, sendo a forma legítima da relação do Estado e povo. É, portanto, não apenas tese, mas um conjunto de normas legais e morais que devem ser utilizados pelos parlamentares em suas atribuições.

Porém, apesar de imaginarmos de modo óbvio como deve atuar um representante político e público, a partir do conceito de decoro, difícil é materializar tais condutas que são consideradas honrosas para fins de, por exemplo, descumprimento das mesmas.

Daí surge a pergunta: Como deve agir um deputado ou senador de acordo com o decoro parlamentar? Quais reais e taxativas são as condutas que deverão ser seguidas? É algo subjetivo?

Como o nosso sistema jurisdicional pressupõe formalidades, foram introduzidos na própria Constituição e nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e Senadores, as diretrizes pelas quais os parlamentares devem se submeter. Além do mais, foram aprovados, por meio de Resoluções, os Códigos de Ética e Decoro Parlamentar para ambas as Casas.

Na Resolução nº 25 de 2001, que trata do Código dos Deputados, são considerados deveres fundamentais dos mesmos, a promoção da **defesa do interesse público e da soberania popular, o respeito à Constituição**, às leis e às normas internas do Congresso Nacional, **zelar pelo prestígio, aprimoramento e valorização das instituições democráticas e representativas e pelas prerrogativas do Poder Legislativo, exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular com boa-fé, zelo e probidade**, apresentar-se à Câmara durante as sessões legislativas e participar das sessões de Plenário e das reuniões de comissão e das sessões conjuntas do Congresso, **examinar as proposições**

submetidas às suas apreciações considerando o interesse público, tratar com respeito e independência os colegas, as autoridades, os servidores da Casa, os cidadãos, prestação de contas do mandato à sociedade, e respeito às decisões da Casa.

Em relação aos Senadores, a Resolução nº 20 de 1993, no seu art. 2º, dispõe que são deveres fundamentais dos Senadores, **a promoção da defesa dos interesses populares e nacionais**, o zelo pelo aprimoramento da ordem constitucional e legal do País, em particular das instituições democráticas e representativas, e pelas prerrogativas do Poder Legislativo, **o exercício do mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular**, e a apresentação ao Senado durante as sessões e reuniões em geral, condutas análogas às dispostas no Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

Temos então, alguns critérios taxados, que podemos tomar por base do que chamamos de decoro parlamentar.

Porém, como o sistema deve ser completo, visando possíveis irregularidades daqueles que detém do mandato legislativo, foram também delineadas regras positivas nos ordenamentos supracitados e na Constituição, que estabelecem os atos contrários ao instituto do decoro.

Na Carta Magna, no paragrafo 1º, do art.55, é disposto que

Art. 55. (...)

§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.

No Código de Ética da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17 de 1989), nos arts. 4º e 5º, são considerados atos incompatíveis com o decoro parlamentar, podendo ser os mesmo puníveis com a perda do mandato, o abuso das prerrogativas constitucionais que trata o art.55, parágrafo 1º/CF), a percepção de vantagens indevidas, a celebração de acordo que tenha por objeto a posse do suplente, condicionando-a a contraprestação financeira ou prática de atos contrários ao deveres éticos ou regimentais dos deputados, a fraude do regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado das decisões, a omissão intencional de

informação relevante, a perturbação nas sessões e reuniões da Câmara, a prática de atos que infrinjam as regras de boa conduta nas dependências da Casa, as ofensas físicas ou morais dentro das dependências da Casa, usar dos poderes e prerrogativas do cargo para constranger ou aliciar servidor ou qualquer outra pessoa sobre a qual exerça hierarquia com o fim de obter favorecimentos, a revelação de conteúdos dos debates e deliberações que deveriam ser secreta, a revelação de informação e documentos oficiais, o uso de verbas do gabinete em desacordo com o que preconiza a Constituição, trazer à apreciação da Câmara matéria de interesse de pessoa física ou jurídica que tenha contribuído para o financiamento de sua campanha eleitoral e fraude do registro de presença às sessões ou reuniões.

Já no Código de Ética dos Senadores (Resolução nº 20 de 1993), são considerados incompatíveis com o decoro parlamentar, o abuso das prerrogativas constitucionais assegurados aos membros do Congresso Nacional, a percepção das vantagens indevidas, bem como a prática de irregularidades graves no desempenho do mandato e encargos decorrentes.

Todas as condutas que em tese deveriam ser seguidas pelos congressistas, e não são, e a prática dos atos contrários ao instituto do decoro parlamentar, serão puníveis com censura escrita ou verbal, suspensão de prerrogativas regimentais, suspensão temporária do exercício do mandato e a perda do mandato.

Infelizmente, do que vemos do contexto atual de nossa política, as diretrizes que dispõe sobre ética e moral do Estado Democrático não são adotadas, e as punições não se sucedem, porquanto, da situação de suficiência dos parlamentares frente à própria política, e os interesses econômicos privados.

Lado outro, explanaremos sobre as prerrogativas do parlamento, que são nada menos que as regalias inerentes à função do parlamentar em seu exercício, conforme estipula o art. 53 da Carta Magna.

Como leciona Pedro Lenza,

Referidas prerrogativas, como veremos, dividem-se em dois tipos: a) **imunidade material, real** ou **substantiva** (também denominada **inviolabilidade**), implicando a exclusão da prática de crime, bem como a inviolabilidade civil, pelas opiniões, palavras e votos dos parlamentares (art.53, caput); b) **imunidade processual, formal** ou **adjetiva**, trazendo regras sobre prisão e processo criminal dos parlamentares (art.53, parágrafos 1º ao 5º, da CF/88) (2006, p. 244-245)

Tais privilégios, por um lado, geram grande insatisfação e revolta na maioria da população pela questão do “aproveitamento” pelo cargo, que como dito anteriormente, é fruto da busca incessável da ascensão econômica privados dos membros.

Conhecemos em nossa doutrina e legislação dois tipos de imunidades, ou chamadas prerrogativas, que são asseguradas aos membros que compõe o Congresso Nacional. São elas decompostas em: formais e materiais.

A imunidade material, conhecida também como cláusula de irresponsabilidade visa garantir ao membro do parlamento a isenção de responsabilidade criminal e civil resultante de suas palavras, votos e opiniões, desde que motivada pelo mandato ou em razão dele.

Ensina Zeno Veloso:

Acobertado pela inviolabilidade, o parlamentar não pode ser alcançado, não pode ser processado, não pode ser perseguido nem molestado, no exercício do seu mandato, por suas opiniões, palavras e votos. Inexiste crime neste caso, o que vale dizer: as opiniões, palavras e votos perdem qualificação penal quando proferidas por parlamentar no exercício de mandato legislativo. Ainda que o fato esteja tipificado no Código Penal como injúria, difamação ou calúnia, o deputado ou senador é excluído da ação, a hipótese criminal não se configura por força do dispositivo constitucional material. O professor Pontes de Miranda, enfocando a inviolabilidade, disserta: ‘ Se não abre o processo é porque todo processo supõe regra de direito material. A lei material exclui o crime mesmo’. Em obra mais recente, o egrégio e saudoso jurista ensina que ‘a opinião do deputado ou senador é livre, que os chamados crimes de opinião não o alcançam, que as regras de direito penal e de outras leis, sobre a manifestação de pensamento, até a tribuna não chegam.’¹

Ressalva-se, que referida imunidade se dispõe ao parlamentar, sendo descaracterizada quando o mesmo se encontrar como cidadão comum.

A imunidade formal por outro lado se designa não ao parlamentar em sua referida designação, mas sim aos seus atos fora dele, podendo ser antes ou depois da expedição do diploma.

Pedro Lenza expõe que

¹ Cadernos Aslegis, v. 3, n. 9, p. 9-15, 2000. Disponível em http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11657/imunidade_parlamentar_mendes.pdf?sequence=1. Acesso em 20/07/2013.

“A imunidade formal ou processual está relacionada à prisão dos parlamentares, bem como ao processo a ser instaurado contra eles” (2006, p. 247).

O mesmo autor divide o instituto em duas vertentes, sendo elas:

- a. Imunidade formal ou processual para a prisão: tal questão se refere, de fato, ao parágrafo 2º da Constituição Federal, que dita que os parlamentares, desde que estejam diplomados, não podem ser presos (salvo em flagrante de crime inafiançável).
- b. Imunidade formal ou processual para o processo: esta, como o próprio nome representa, diz respeito ao procedimento para a instauração de futuro processo criminal. São os mandamentos legais (parágrafos 3º, 4º e 5º da CF/88) e internos para a apreciação da conduta criminosa.

Indispensável, novamente, o uso dos ensinamentos do autor Zeno Veloso, neste momento, sobre o instituto da Imunidade parlamentar formal.

A imunidade formal é uma prerrogativa do parlamentar por atos praticados fora do exercício do mandato. E, ao contrário da inviolabilidade, que é absoluta, permanece e não pode ser suspensa, pode ela ser levantada pelo Parlamento, e o deputado ou senador processado criminalmente se a respectiva Câmara der licença para tal. A inviolabilidade não admite nenhuma hipótese o processo, porque exclui o crime. A imunidade formal não exclui o crime, apenas obsta, paralisa, suspende o processo. A inviolabilidade é imunidade de fundo, perpétua. Trata-se de irresponsabilidade total, identidade absoluta. Nem quando o parlamentar deixar de sê-lo poderá ser acionado no foro civil ou criminal por suas opiniões proferidas durante o exercício do mandato, pois não houvera crime àquela época e não poderia existir processo depois. A imunidade formal atua apenas dilatoriamente sobre o curso da ação penal, como expõe com segurança o juiz Alcino Pinto Falcão, em sua excelente monografia. Se a Câmara nega a licença ‘ o processo não prossegue apenas enquanto durar o mandato do parlamentar. Fica suspensa a ação criminal até o termo da função eletiva. Extinto o mandato e não renovado, o ex-parlamentar responderá pelo ato praticado e poderá ser punido. É o que dilucida, com habitual maestria, Pontes Miranda: ‘A imunidade do art.32, parágrafo 1º, é só quanto à prisão. Se o acusado deixa de ser deputado ou senador (e não se elege senador ou deputado), extinta está a função e, pois, a improcessabilidade. O juiz, diante da cessação da imunidade, leva adiante o processo, como se apenas dele houvesse esquecido. O crime continuou desperto; só o processo dormiu’

Há também outras imunidades respaldadas na Constituição, estas, de não são de importância no presente trabalho, destacadas nos parágrafos 6º, 7º e 8º do artigo 53, da referida Lei.

3. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

3.1. CONCEITO E BREVE HISTÓRICA EVOLUTIVA DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL

Controle de Constitucionalidade é um mecanismo pelo qual o poder judiciário verifica se um ato normativo (por exemplo uma lei) se encontra em conformidade com a Constituição Federal, já que do contrário, haveria insegurança jurídica.

Sua gênese se deu quando do julgamento da Suprema Corte norte-americana, em 1803, no caso Marbury X Madison, onde o Juiz John Marshal alegou que frente uma situação conflitante entre a aplicação de uma lei e a Constituição em um caso real, a Constituição deveria prevalecer, posto sua superioridade hierárquica.

No Brasil, na Constituição de 1824 outorgada por Dom Pedro I, já existia uma peculiaridade de controle de constitucionalidade, não de forma explícita e positivada, mas que era marcada pelos resquícios do sistema adotado na França, país que influenciava o Brasil à época.

Verificava-se na Carta, o sistema de controle político de constitucionalidade, mormente visualizada pelo art.15, que atribuía ao Poder Legislativo a possibilidade de criar, interpretar, suspender e revogar leis, bem como velar pela Constituição.

Também existia neste período o chamado Poder Moderador, exercido pelo Imperador. No artigo 98 da referida Carta, era previsto que tal poder era “a chave de toda organização (sic) Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência , equilíbrio, e harmonia dos Poderes Políticos.”

Assim, constatamos que o controle de constitucionalidade, apesar de não ser explícita e positivada, marcava inicio, em sua forma política, exercido apenas pelo Poder Legislativo ou Poder Moderador.

Na Constituição de 1891, foi adotado de fato o controle de constitucionalidade, derivado do modelo americano, qual seja, difuso e incidental. Tal modelo foi tomado

por conter ideias liberalistas, além do fato dos republicanos não confiarem no legislativo, ainda em regime monarca, sustentando a opinião de que o Parlamento amainaria forças.

Era encontrado, destarte, na Constituição de 1891, o controle de constitucionalidade, em seus artigos 59 e 60, os quais davam jurisdição ao Supremo Tribunal Federal para discutir em sede de recurso questões sobre a validade de tratados e leis federais, leis ou atos dos Governos dos Estados em face da Constituição, bem como competência para quaisquer Juízes ou Tribunais processarem e julgarem “ as causas em que alguma das partes fundar a ação, ou a defesa, em disposição da Constituição Federal” (art.60, CONSTITUIÇÃO DE 1891).

A Constituição de 1934, de sua vez, não deixou de lado as influências germânicas e americanas, porém, inovou ao inserir à Carta a representação interventiva, a reserva de plenário e a possibilidade da supressão de lei inconstitucional pelo Senado. Notamos, aqui, o início do controle de constitucionalidade, porquanto, não sua efetiva inserção no sistema jurídico.

Nascia a competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal para a representação interventiva da União nos Estados, como consta no art.12, incisos e parágrafos da Constituição.

A cláusula de reserva de plenário, frisa-se, utilizada até os dias atuais, foi instituída na Carta no art.179, emanando o conceito de que “ Só por maioria absoluta de votos da totalidade dos seus Juízes, poderão os Tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público”, concluindo, portanto, que tal preceito revestido de controle difuso.

A terceira inovação incorporada à Constituição foi a possibilidade do Senado Federal suspender a execução, ou seja, excluir do sistema normativo, total ou parcialmente lei que tenham sido declarada inconstitucional, gerando efeito *erga omnes*.

A Constituição de 1937, outorgada pelo presidente Getúlio Vargas, após um golpe de estado, trazia consigo lastro autoritário e centralizador, porquanto, a autoridade maior das atividades políticas e jurídicas eram absorvidas em suas próprias mãos.

Assim, daquilo conquistado do controle de constitucionalidade, nada avançou, mantendo-se a cláusula de reserva de plenário, acrescentado o parágrafo único ao

artigo 96, afastando a apreciação privativa do STF das leis consideradas inconstitucionais, submetendo-as ao reexame parlamentar.

Figura-se novamente o controle passado às mãos do legislativo, além de ter saído do texto da Lei Maior, a representação interventiva.

O momento histórico da Constituição de 1946 dava novos horizontes para o desenvolvimento do controle de constitucionalidade, posto a era da redemocratização após período autoritário.

A reserva de plenário permaneceu na Carta, com algumas modificações, a representação interventiva e a regra de suspensão da lei pelo Senado voltaram ao texto legal.

Outrossim, foi editada a Emenda Constitucional 16/1965, que segundo algumas doutrinas, foi o marco inicial do controle concentrado de constitucionalidade, a qual abrangia a representação interventiva, passando a ser ação de inconstitucionalidade, de competência exclusiva do STF, analisando caso abstrato, isto é, não sendo via incidental, e sim principal, tendo por discussão apenas e tão somente a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo.

O modelo adotado é seguido até os dias de hoje.

A Constituição de 1965/1969 foi criada em tempos de regime militar, não padecendo de grandes marcos no que diz respeito ao controle de constitucionalidade. Continuou com o padrão difuso de controle de constitucionalidade juntamente com o concentrado, constando ainda a reserva de plenário e a possível suspensão pelo Senado de lei declarada inconstitucional.

Por fim, a nossa vigente Constituição Federal, democrática, manteve os controles difuso e concentrado, sendo estes, constantemente emendados para segurança jurídica e efetivo bem comum.

Concluimos que a evolução do controle de constitucionalidade foi e é de relevante valor no âmbito social, jurídico e político, porquanto, as mudanças de constituição, salvo aquelas editadas em momentos repressivos, que por sinal, são minoria, sempre vislumbraram busca de uma Lei justa e equânime a todos, limitando aqueles que por condição de poder, pudessem macular ou extrapolar o que deveria ser seguido de forma honesta, instituído de boa-fé.

3.2. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE X INCONSTITUCIONALIDADE POR VICIO DE DECORO PARLAMENTAR

Agora, exporemos o instrumento que vai de encontro ao nosso tema: o Controle Concentrado de Constitucionalidade.

A nossa Constituição Federal se encontra no ápice da pirâmide normativa do Estado, estando, portanto, no nível mais elevado de hierarquia do nosso sistema jurídico. Isto porque a *Lex legum - a lei das leis*, classificada como rígida, tem sua alteração textual mais dificultosa do que outras normas infraconstitucionais, além destas últimas terem por fundamento de validade, a própria Lei.

Visualizamos, então, que a rigidez constitucional está diretamente ligada com o princípio da supremacia constitucional.

É o que anota Paulo Roberto de Figueiredo Dantas (fl..168):

Com efeito, caso fosse possível ao legislador ordinário alterar as normas constitucionais com a simples edição de uma norma infraconstitucional, como se da com as constituições flexíveis, não haveria sentido falar-se em supremacia jurídica da constituição em face das demais normas estatais, uma vez que, nessa hipótese, todas as normas produzidas pelo Poder Público estariam no mesmo patamar hierárquico (2013, p. 168).

E ainda:

E justamente em razão da supremacia jurídica da constituição, decorrente da necessidade, existente nas constituições rígidas, de que os diplomas normativos sejam compatíveis com os comandos constitucionais, é que se pode pensar em controle de constitucionalidade das normas, já que não haveria sentido falar-se em referido controle caso a constituição pudesse ser alterada pela simples edição de uma lei infraconstitucional, caso não houvesse uma hierarquia entre normas constitucionais e infraconstitucionais.

Por outro lado, o controle de constitucionalidade também está ligado à qualidade democrática do Estado.

Como ensina CANOTILHO

O Estado constitucional democrático ficaria incompleto e enfraquecido se não assegurasse um mínimo de garantias e de sanções: garantias da observância, estabilidade e preservação das normas constitucionais; sanções contra atos dos órgãos de soberania e dos outros poderes públicos não conformes com a constituição (1997, p. 879).

O controle de constitucionalidade é, portanto, um conjunto de mecanismos que asseguram a supremacia constitucional diante de leis e atos do governo e administração, e que garantem a democracia como forma de governo.

Lembramos que não temos por objetivo, aprofundamento do referido tema por completo, qual seja, controle de constitucionalidade, porquanto, apenas abordaremos o assunto no que diz respeito ao objetivo central, que é a ligação de tal instrumento com a possível inconstitucionalidade pelo vício de decoro parlamentar. Assim, não falaremos, por exemplo, do controle preventivo de constitucionalidade, já que a possível inconstitucionalidade por vício se dá a partir do momento da descoberta da malversação do poder legislativo, quase sempre, após a criação das leis (como no caso Mensalão, que doravante, será mencionado como exemplo prático).

O controle concentrado de constitucionalidade surgiu na Constituição Austríaca no ano de 1920, quando instituiu uma Corte Constitucional que tinha caráter exclusivo para controlar a constitucionalidade das normas, independente de caso concreto.

Adotado pelo Brasil, tal instrumento também é chamado de controle por via de ação direta, que dará exclusividade ao Supremo Tribunal Federal de executar o controle quando de normas confrontantes à Constituição.

Tal controle é misto, tendo em vista que tanto o Poder Judiciário, que é o destinatário em regra, quanto o Poder Político, em exceção, são partes legítimas para executar tal comando.

Neste diapasão, encontra-se subdividido em tal instrumento, o controle repressivo, ou seja, aquele que verificará se algum ato normativo ou alguma lei já inserida no sistema possui em sua essência ou criação determinado vício formal, material ou de decoro parlamentar.

Vício formal é aquele que se encontra na forma ou processo de formação de lei ou ato normativo, ou seja, no processo legislativo de sua elaboração.

Vício material diz respeito à matéria da norma propriamente dita, isto é, quando se verifica controvérsia em texto legal que vai de afronta com a Constituição Federal.

Pedro Lenza lança a possibilidade, destarte, do reconhecimento de outra espécie de inconstitucionalidade: a inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar, haja vista o caso Mensalão do governo Lula. Para o referido autor, a corrupção de parlamentares na compra de votos, e negociações de cargos, macula o voto e a representatividade popular, tendo como escopo para tal pressuposto, o parágrafo 1º do art. 55 da Constituição Federal.

Para o tema, tomamos por base o controle concentrado jurisdicional misto repressivo de constitucionalidade, pois dificilmente teremos algum ato declarado inconstitucional sem este ter surtido efeito perante a sociedade de uma forma explícita.

A grande máfia e a grande destruição da moral política envolta por panos escuros é descoberta por muito trabalho do Ministério Público e afins, que descobrem pouco a pouco do que já se foi feito.

As autoridades, no caso, o Congresso, composto por suas duas Casas (Senado Federal e Câmara dos Deputados), agem de forma inescrupulosa e meticulosa, nunca dando margem a erro passível de descobrimento e possível condenação.

Nesse contexto, devemos despertar do sono dogmático e utilizar das ferramentas existentes para reagir diante dos abusos cometidos por aqueles que deveria agir em razão da voz maior, a voz do povo.

Ressalta-se que não caberia ao Supremo Tribunal Federal executar controle de constitucionalidade sobre o decoro de constitucionalidade, tampouco, pelo mesmo ser ato por tratar-se de ato disciplinar de competência da Casa Legislativa da qual se auferiu o vício.

O que falamos aqui, é o sobre a possibilidade do Poder Judiciário punir os fatos que deram causa ao vício em si, e afastá-los, seja, por meio de inconstitucionalidade de lei ou ato gerido de forma ilegal.

4. O CASO MENSALÃO E O POSSIVEL VICIO DE QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR

O episódio Mensalão ficou conhecido como o maior escândalo político brasileiro, que atualmente se encontra em fase de recurso de alguns dos vinte e cinco condenados pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Penal 470, onde políticos, empresários, funcionários públicos, diretores de bancos entre outros agiam em conluio para prática de corrupção ativa, gestão fraudulenta, lavagem de dinheiro, corrupção por parte dos partidos de base, desvio de recursos públicos, evasão de divisas, em troca de votos e apoio político.

Em 18 de maio de 2005, a Revista Veja publicou um vídeo em que Maurício Marinho, à época, chefe de departamento dos Correios recebia propina de empresários que estavam em nome de Roberto Jeferson, presidente do Partido Trabalhista Brasileiro, para participar de licitações do governo petista.

Roberto Jeferson, diante da grande exposição na mídia, se sentindo acuado, delatou o esquema que posteriormente ficaria conhecido como mensalão.

Tal caso era constituído por três bases principais, sendo elas: político-partidário, empresarial e operacional.

A base política, também chamada de alta cúpula, era formada por dirigentes do Partido dos Trabalhadores, composto pelo então Ministro da Casa Civil(um cargo abaixo do presidente da república) José Dirceu, tido, nos dias atuais como o chefe e mentor da quadrilha, Delúbio Soares, Secretário-Geral do Partido dos Trabalhadores, Silvio Pereira, e o presidente do Partido dos Trabalhadores, José Genoíno.

A principal função deste núcleo era a compra de votos e ingresso de parlamentares do Poder Executivo e Legislativo em empresas públicas, bem como pagamentos ilegais aos líderes dos outros partidos, que não o PT, para aprovações de iniciativas e projetos do governo que liderava o momento político do então presidente Lula.

O núcleo empresarial controlado pelo empresário Marcos Valério era a fonte de recursos financeiros ilegais pagos aos partidos e políticos. Era composto não só por

ele, mas por sócios e funcionários de suas empresas de publicidade, que desviavam recursos públicos através de contratos superfaturados ou até mesmo fictícios.

O empresário também angariava recursos através de empréstimos 'falsos' junto aos Bancos BMG e Rural para posteriores transferências.

A origem dos dinheiros adquiridos fraudulentamente se deu pelo Banco Rural e BMG, fundos de pensão, verbas públicas desviadas, Empresa Brasileira dos Correios e Telégrafo, Ministério dos Esportes, dirigentes do Partido Progressista, Partido Liberal e Partido do Movimento Democrático Brasileiro, entre outros.

O núcleo operacional e financeira contava com presidente, vice-presidentes e diretores do Banco Rural que forjavam empréstimos para o Valerioduto (núcleo empresarial) para futuro enriquecimento pessoal de membros das Casas do Senado e Câmara dos Deputados, bem como para custeio das despesas do PT.

Tais benefícios oferecidos pelo Banco ao núcleo político eram convertidos em favorecimentos editados pelo governo federal, como a Medida Provisória nº 130 de 17/09/2003 que assegurava o desconto de empréstimos em folha de pagamento de trabalhadores.

O núcleo formado então por três bases fundamentais, que também contava com outros diversos políticos e partidos, tinham o principal objetivo de perceber vantagens indevidas a troco de votos em ações de interesse do governo petista.

Tais percepções, como já anotado, é incompatível com o decoro parlamentar, diante da previsão legal constitucional colocada no parágrafo 1º do artigo 55 da Constituição Federal.

Não falamos aqui apenas do instituto do decoro, que por sua vez, deveria ser mínimo de honradez e verdade por parte de seus membros.

O recebimento de propina para aprovações de leis, medidas provisórias, emendas constitucionais, etc, por parte dos políticos malversa o modelo base daquilo que se espera de um estado democrático de direito, onde a transparência, justiça e vontade popular se fazem mister.

Imperioso anotar, também, que a lei ou ato normativo que é gerido dentro de grupos mal intencionados, são revestidos em mesma forma, de ilegalidade e imoralidade, motivo pelo qual deve ser repellido do sistema, ou declarado inconstitucional.

Faz-se imprescindível para entendimento do que se quer passar, a analogia à teoria dos frutos da árvore envenenada ou Fruits of the Poisonous que teve origem na Corte Americana, e que tem por objetivo proibir as provas ilícitas ou provas lícitas contaminadas por ilegalidade.

Assim, fazendo conexão, as leis ou quaisquer atos normativos que foram aprovados e sancionados a partir de uma grande mácula política, empresarial e operacional ou financeira, se revestiram de total ilegalidade, posto afrontar a própria constituição, os direitos políticos, a representatividade e a soberania popular, interesse comum, entre outros, devendo ser retirada do contexto legal.

Assim, não obstante o vício de decoro parlamentar, as normas 'envenenadas', mesmo que de grande valor social, não pode continuar vigendo, sob pena de banalizar o errado dentro de um espaço que deveria ser correto.

Então, qual seria a medida a ser tomada para que tais normas sejam repelidas do ordenamento jurídico?

Como a matéria da incompatibilidade do decoro parlamentar se encontra embasado na Constituição, o controle de constitucionalidade será concentrado, e, portanto, julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

A Ação Direta de Constitucionalidade seria a medida apropriada a ser tomada, conforme anota Pedro Lenza

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. As CPIs vêm investigando e a Justiça apurando e, uma vez provados os fatos, os culpados deverão sofrer as sanções de ordem criminal, administrativa, civil etc. 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 no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas". Vamos aguardar a maneira, uma vez ajuizada alguma **ADI** com base nesta tese, como o STF vai enfrentar essa importante questão. Em nosso entender, sem dúvida, trata-se de inconstitucionalidade, pois maculada a essência do voto e o conceito de representatividade popular. (2006, p.96-97).(grifo meu)

Como o julgamento do mensalão ainda se encontra em fase de recurso dos réus condenados, insistimos na ideia de que ainda não houve tempo para a análise de intervenção de ação direta de inconstitucionalidade das normas, leis, emendas que foram sancionadas à época da vigência do episódio.

Porém, já vemos casos concretos da viabilidade de possível inconstitucionalidade de normas por vício de decoro parlamentar, reconhecido, destarte, por Juízes de Primeiro Grau, como o caso a seguir exposto.

O juiz Gerald Claret de Arantes, responsável pela 1ª Vara da Fazenda e Autarquias de Belo Horizonte anulou os efeitos da Reforma Previdenciária e restituiu a uma viúva de um pensionista, o valor integral do benefício, declarando inconstitucional a referida Reforma, por ser “fruto da aprovação dos parlamentares que se venderam, culminando na redução de direitos previdenciários de servidores e a privatização de parte do sistema público de seguridade”²

Vê-se que a inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar salta a teoria, se transformando em algo real, padecendo ainda, porém, de muito estudo, tempo e cautela dos legitimados a essa questão.

Não se pode de maneira alguma deixar que a discricionariedade e malversação de atos normativos sejam criados, aprovados e sancionados em proveito de um grupo privado e específico, ante um país todo que espera igualdade, verdade e justiça.

² Sentença disponível em <http://ultimainstancia.uol.com.br/media/anexos/Sentenca+1+vara+da+fazenda+de+bh+ +juiz+gerald+claret+de+arantes.pdf>. Acesso em 27/07/2013.

CONCLUSÃO

Confiamos decerto que o instituto do decoro parlamentar impetrado nos Regimentos das Câmaras dos Deputados e dos Senadores Federais não existe apenas para ser tese de estudos como esse.

Ao longo de anos de história política, vemos que a democracia e a soberania popular foram impostas no sistema jurídico através de lutas do próprio povo. Não podemos aceitar, deste modo, que os representantes eleitos de forma democrática, ajam com intuito de proveito próprio econômico e político.

A ignorância do §1º do artigo 55 da Constituição cumulada com o parágrafo 1º do artigo 1º da mesma Lei gera o enfraquecimento da teoria de que a Carta Magna é o ápice do sistema normativo jurídico perante as diversas outras normas do ordenamento. Dá-se margem à insegurança jurídica e coragem àqueles que integram os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário intencionalmente com propósito de impunidade, angarias pecuniárias e política e regalias pela função e cargo.

O tema inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar (seja por qualquer via subentendida correta pelos legitimados) ainda não se dissipou pelos Tribunais Superiores, porém como visto em exemplo, já é admitido por Tribunal de primeiro grau.

É um instituto de grande valor social, posto assegurar os direitos políticos dos cidadãos e a soberania popular, esta última, base para o ordenamento jurídico.

Aguardamos que a inconstitucionalidade por quebra de decoro parlamentar (que julgo ser a mais perigosa de todas ante o sistema político e jurídico brasileiro) seja alvo de discussões futuras no Supremo Tribunal Federal.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 24ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 18ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e a Teoria da Constituição. 5ª Ed. Coimbra: Almedina, 1997.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988. Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 05/07/2013.

DANTAS, Paulo Roberto Figueiredo. Direito Processual Constitucional. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DELLORE, Luiz. Estudos Sobre Coisa Julgada e Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. Dicionário Técnico Jurídico. Editora Rideel.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 9ª Ed. São Paulo: Método, 2006.

PEREIRA, Merval. Mensalão. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em <
http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf
>. Acesso em 15/07/2013.

REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL. Disponível em <
http://www.planejamento.gov.br/hotsites/acervo_normativo/RESSF-1970-93.pdf>.
Acesso em 05/07/2013.

Resolução nº 25 de 2001. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/a-camara/eticaedecoro/resolucao.html>>. Acesso em 15/07/2013.

Resolução nº 20 de 1993. Disponível em <
<http://www.senado.gov.br/atividade/conselho/atribuicoes.asp?s=CEDP>>. Acesso em
15/07/2013.

ROUSSEAU, Jean Jacques. Do Contrato Social: Princípios do Direito Político. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.