

Análise da possibilidade de reconhecimento do vício de inconstitucionalidade por falta de decoro parlamentar

Analysis of the possibility of recognition of the unconstitutionality of addiction to lack of parliamentary decorum

Izabella Cecília de Lima e Silva

Graduanda do curso de Direito (UNIPAM).

E-mail: iza_cecilia@hotmail.com

Gilmar Batista Silva

Professor orientador (UNIPAM).

E-mail: gilmarbs@unipam.edu.br

Resumo: O presente estudo respalda-se na discussão acerca dos abusos de prerrogativas cometidos no Poder Legislativo, no tocante à conduta de certos parlamentares que receberam vantagens indevidas em troca de seus votos no processo de edição de leis e emendas constitucionais, como possíveis causadores de máculas no processo legislativo, confrontando, assim, os ditames da Constituição Federal. Nesse sentido, a fim de pesquisar a possibilidade de reconhecimento do vício de inconstitucionalidade decorrente da falta de decoro parlamentar, estuda-se acerca do atual sistema de controle de constitucionalidade, que confere a possibilidade de reconhecimento de vícios de natureza formal e material, sob os modelos abstrato e difuso. Será analisada também a atual situação política brasileira em relação aos escândalos sobre compra de votos e o impacto social que causaram a fim de analisar a respeito da influência de tais mudanças sociais no Direito. Finalmente, pesquisa-se acerca dos dispositivos que autorizam ou não o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma lei por falta de decoro parlamentar, para que, desse modo, seja possível constatar se o reconhecimento do vício em questão é meio idôneo para retirar do ordenamento jurídico leis e emendas constitucionais oriundas de esquemas criminosos.

Palavras-chave: Vício de inconstitucionalidade. Controle de constitucionalidade. Decoro parlamentar. Soberania popular.

Abstract: The present study lies on the discussion on the prerogative abuse made by the Legislative Power, on the behavior of some parliamentarians that received undue advantages in exchange of their votes on the laws and constitutional amendments edition process, as possible causes of anomalies in the legislative process, confronting the sayings of the Federal Constitution. On this track, in order to researching the possibility of recognition of the constitutional vice resulting of the lack of parliamentary decorum, it will be sought the research on the current constitutional control system, which gives the possibility of the recognition of the material and formal constitutional vices, on the concrete and abstract models. Later on, it will be analyzed the present Brazilian political situation related to the vote buying scandals and the social impact they caused with the aim of analyzing about the influence those changes made on the Law. Finally, there will be a research on the precepts that allow or not the recognition of the

unconstitutionality of a law because of lack of parliamentary decorum, so that be possible to find if the recognition of the mentioned vice is the competent way to remove from the country legal system, laws and constitutional amendments made from criminal schemes.

Keywords: Unconstitutionality of addiction. Judicial review. Parliamentary decorum. Popular sovereignty.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Um problema que existe desde os primórdios da política e que afeta o povo brasileiro até hoje é a corrupção, a “vontade” de alcançar o poder a qualquer custo. Baseado nisso, o presente trabalho discute se seria possível a declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo decorrente de falta de decoro parlamentar. A justificativa que levou à necessidade de discutir tal tema é a possibilidade de que os abusos cometidos no Poder Legislativo, no tocante à conduta de certos parlamentares ao exercer seus votos na edição de emendas constitucionais e atos normativos em geral, causam máculas no processo legislativo, confrontando os ditames da Constituição Federal.

O método a ser utilizado no presente trabalho será o dedutivo, que parte de uma proposição universal para alcançar as proposições particulares, chegando, assim, à conclusão de maneira formal. O objetivo geral é pesquisar a possibilidade de reconhecimento do vício de inconstitucionalidade decorrente da falta de decoro parlamentar, que se desmembra em três objetivos específicos: pesquisar acerca do controle de constitucionalidade brasileiro atual; pesquisar sobre a atual situação política brasileira em relação aos escândalos sobre a compra de votos e o impacto social que causaram, analisando a respeito da influência de tais mudanças sociais no Direito e, também, pesquisar dispositivos que autorizem ou não o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma lei por falta de decoro parlamentar.

Para tanto, será utilizada a técnica de revisão bibliográfica baseada na pesquisa doutrinária, literária e jurisprudencial e na análise de periódicos e da legislação, dividido em três seções, além da introdução e da conclusão.

A primeira seção vem nos mostrar como funciona o atual controle de constitucionalidade no Brasil, representada na Constituição de 1988, o conjunto de normativo de maior hierarquia no Estado Democrático de Direito; os modelos de controle jurisdicional de constitucionalidade e as espécies de inconstitucionalidades que podem ser por atos omissivos ou comissivos do Poder Público.

Na segunda seção, será discutido de que forma os escândalos da compra de votos na atual conjuntura política brasileira podem interferir no Direito. Já na terceira seção, são expostos os dispositivos no ordenamento jurídico que podem ou não reconhecer a inconstitucionalidade de uma lei por falta de decoro parlamentar, ou seja, quando os parlamentares não agem de acordo com o conjunto de regras legais e morais que regem sua conduta.

2 O ATUAL SISTEMA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988 representa o conjunto normativo de maior hierarquia no Estado Democrático de Direito brasileiro e traz, além de normas referentes à estrutura e competência dos principais órgãos do Estado e à organização dos poderes, uma série de direitos e garantias fundamentais produto do desenvolvimento humano ao longo da História. Resultado do constante esforço em aprimorar os modos de controle do poder, a Constituição é garantida por ferramentas jurisdicionais de controle de constitucionalidade que visam a proteger a harmonização do escalonamento vertical das normas, como prelecionava Hans Kelsen, de afrontas diretas ou indiretas aos limites impostos pelo Poder Constituinte Originário.

Diante disso e dos recentes escândalos políticos envolvendo o Poder Legislativo no exercício de sua função típica, tem-se questionado, no meio acadêmico, se é possível que a motivação do parlamentar ao votar pela aprovação ou reprovação de emendas constitucionais ou atos normativos em geral seria capaz de constituir vícios no processo legislativo e acarretar, com isso, a possibilidade da declaração de tal ato como inconstitucional.

O legislador constituinte originário deu à Carta Magna posição no ápice da pirâmide do ordenamento jurídico brasileiro, conferindo-lhe rigidez quanto ao processo de modificação de suas disposições e supremacia em relação às normas infraconstitucionais. Segundo Canotilho (2000, p. 472), “[...] a lei constitucional não é apenas uma simples lei incluída no sistema ou no complexo normativo-estadual. Trata-se de uma verdadeira ordenação normativa fundamental dotada de supremacia [...]”. É, portanto, a lei proeminente do Estado que detém as regras disciplinadoras acerca da organização dos entes estatais, dos direitos e garantias fundamentais e do procedimento legislativo.

Porém, apesar de ser um diploma formal e rígido, não é, “*de per se*”, sinônimo de completude da ordem jurídica constitucional. A Lei Maior contempla, em seu texto, normas que necessitam de complemento para que possam ter eficácia, e é justamente esta característica que dá à Constituição a flexibilidade necessária para oportunizar que seu conteúdo permaneça aberto ao longo do tempo, moldando-se à realidade social atual.

Os Poderes Públicos, ao editar emendas, leis e atos normativos, por vezes podem inserir no texto legal disposições que contrariem o exposto na Constituição ou não observar a forma prescrita para a edição de tal ato. Nesse caso, em consonância com o princípio da supremacia da Constituição, serão invocados os meios de proteção e controle de constitucionalidade, que, atualmente, podem ser classificados quanto ao órgão que a realiza, quanto ao momento e quanto à forma de controle.

A classificação quanto ao órgão caracteriza-se naquele *quem* realiza o controle. Pode ser político, quando realizado antes da publicação do novo ato normativo, por meio de comissões de Constituição e Justiça nas próprias Casas Legislativas ou pelo poder Executivo no exercício do veto com fundamento na inconstitucionalidade, classificado também como *controle preventivo* quanto ao momento, justamente pelo caráter de anterioridade à edição do ato. Quanto ao órgão, também pode ser jurídico, quando executado pelos órgãos do Poder Judiciário após a publicação ou entrada em vigor da norma, ainda qualificado como *controle sucessivo* ou *repressivo* quanto ao

momento. O controle repressivo não é realizado exclusivamente pelo Poder Judiciário, podendo ser exercido também pelo Legislativo, ao rejeitar, por exemplo, uma medida provisória em razão de inconstitucionalidade.

Quanto à forma, o controle pode ser incidental ou principal, classificações dadas, precipuamente, ao controle jurídico de constitucionalidade. No controle incidental, a declaração de inconstitucionalidade não é o objeto principal da demanda, mas sim questão prejudicial para acolhimento de causa diversa. Nas palavras do Ministro Gilmar Ferreira Mendes (2012, p. 1098), “cogita-se também de inconstitucionalidade pela via da exceção, uma vez que o objeto da ação não é o exame de constitucionalidade da lei”. O artigo 97 da Constituição Federal de 1988 traz a possibilidade e a forma do controle difuso a ser exercida pelos tribunais: “Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”.

Por outro lado, o controle principal autoriza que a questão constitucional seja arguida de maneira autônoma, em ação adequada, cujo ponto controvertido é a própria declaração de inconstitucionalidade da norma. Em geral, é realizada por meio de ações diretas de inconstitucionalidade, de competência da Corte Constitucional (art. 102, I, a, CF).

2.1 Os modelos de controle jurisdicional de constitucionalidade

O sistema de controle de constitucionalidade jurídico brasileiro caracteriza-se, principalmente, por ser uma fusão entre elementos tanto do sistema americano de constitucionalidade, também chamado *controle difuso*, quanto do sistema austríaco de constitucionalidade, chamado *controle concentrado*.

O controle difuso, chamado também de controle pela via da exceção ou defesa, tem suas raízes no século XIX, nos Estados Unidos, no caso *Marbury X Madison*¹, em que a Suprema Corte Norte-americana, na pessoa do então ministro John Marshall, decidiu que, em caso de colisão entre o disposto em uma lei e o conteúdo da Constituição no caso concreto, aplicar-se-á o disposto no texto hierarquicamente superior (LENZA, 2013, p. 1290).

¹ “Thomas Jefferson, ao assumir o governo norte-americano, nomeou James Madison como seu Secretário de Estado e, ao mesmo tempo, por entender que a nomeação de Marbury era incompleta até o ato da “comissão”, já que esta ainda não lhe havia sido entregue, determinou que Madison não mais efetivasse a nomeação de Marbury. Naturalmente, Marbury acionou Madison pedindo explicações. Sem resposta, Marbury resolveu impetrar “writ of mandamus”, buscando efetivar a sua nomeação. Depois de dois longos anos,(...) John Marshall, Chief Justice, em seu voto, analisou vários pontos, dentre os quais a questão de se a Suprema Corte teria competência para apreciar ou não aquele remédio de writ of mandamus. Na prática, pela primeira vez teria a Suprema Corte de analisar se deveria prevalecer a lei (seção 13 do Judiciary Act, de 1789, que determinava a apreciação da matéria pela Suprema Corte) ou a Constituição de 1787, que não fixou tal competência originária, em verdadeiro conflito de normas”. (LENZA, 2013, p. 1356).

Previsto no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição Republicana de 1891, essa forma de controle pode ser realizada por qualquer juízo ou tribunal nacional, observadas as normas concernentes à competência processual, e é a forma pela qual a parte alega a inconstitucionalidade de uma norma infraconstitucional como meio para a obtenção de causa distinta. A declaração de inconstitucionalidade é fundamento para a sentença ou acórdão que julga a demanda.

Via de regra, a decisão que considera a inconstitucionalidade no caso concreto como qualquer sentença tem validade somente entre as partes litigantes e torna nula de pleno direito a lei considerada inconstitucional (efeito *ex tunc*).

Já o controle concentrado de constitucionalidade ou controle abstrato de normas, foi introduzido no Brasil no ano de 1934, com a previsão da ADI interventiva, e em 1965 com a criação da ADI, e difere-se do controle difuso na medida em que concentra sua competência em um único tribunal, qual seja, o Supremo Tribunal Federal, por meio de ações específicas – Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e Ação de Representação Interventiva (ADI interventiva). A ação direta de inconstitucionalidade tem legitimados próprios, previstos no artigo 103 da Constituição Federal:

Art. 103- Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

No controle concentrado, a inconstitucionalidade figura como o centro da relação jurídica, ou seja, ao contrário da via de defesa criada pelo controle difuso, essas ações têm como pedido principal a própria declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade da lei. Os efeitos da decisão no controle concentrado são *erga omnes* e *ex tunc*, ou seja, tem eficácia contra todos e retroage ao momento da edição do ato, extinguindo o ato do ordenamento jurídico brasileiro. O artigo 28, § único da lei 9.868/99, que dispõe acerca do processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, ainda confere à decisão da ADI efeito vinculante em relação ao Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

2.2 Espécies de inconstitucionalidade

Os vícios de inconstitucionalidade podem decorrer tanto de atos omissivos ou comissivos do Poder Público. Nas palavras do professor Pedro Lenza (2013, p. 1290),

fala-se, então, em inconstitucionalidade por ação (positiva ou por atuação), a ensejar a incompatibilidade vertical dos atos inferiores (leis ou atos do Poder Público) com a Constituição, e, em sentido diverso, em inconstitucionalidade por omissão, decorrente da inércia legislativa na regulamentação de normas constitucionais de eficácia limitada.

A inconstitucionalidade por omissão pressupõe o *silêncio legislativo* em relação a previsões constitucionais que dependem de regulamentação. Ela pode ser levantada em juízo via controle concentrado por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, introduzida na lei 9.868/99 no ano de 2009. O artigo 12-A da lei em questão traz que “podem propor a ação direta de inconstitucionalidade por omissão os legitimados à propositura da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade”. Outro remédio capaz de integrar a omissão legislativa é o mandado de injunção, previsto na Constituição Federal, no artigo 5º, inciso LXXI e no artigo 102, inciso I, alínea “q”.

Por outro lado, a inconstitucionalidade via comissiva infere a existência da norma e pode ser desdobrada em dois diferentes tipos: vício de natureza formal e vício de natureza material. O vício formal, também denominado *nomodinâmica*, é aquele em que o ato normativo padece de irregularidade em sua forma, ou seja, foi desrespeitado o seu processo de formação ou foi emanado por autoridade incompetente. De acordo com as palavras de José Joaquim Gomes Canotilho (2000, p. 982), os vícios de natureza formal

[...] incidem sobre o acto normativo enquanto tal, independentemente do seu conteúdo e tendo em conta apenas a forma da sua exteriorização; na hipótese inconstitucionalidade formal, viciado é o acto, nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.

O vício de natureza material, também chamado *nomoestática*, é aquele no qual a matéria do ato normativo, sua essência, vai de encontro ao disposto na Carta Magna frontalmente. Nesse caso, o meio com que foi aprovada é válido, mas o seu conteúdo contraria os preceitos da Lei Maior, devendo, por conseguinte, ser declarado inconstitucional.

Portanto, não há, no ordenamento jurídico atual, previsão expressa na qual se pode considerar um vício de vontade ao editar as normas como um vício de inconstitucionalidade. Mas seria possível o seu reconhecimento por via reflexa?

3 O IMPACTO SOCIAL DOS ESCÂNDALOS SOBRE COMPRA DE VOTOS E COMO TAIS INFLUÊNCIAS PODEM INTERFERIR NO DIREITO

A Constituição Cidadã de 1988 é diploma normativo resultante da luta dos brasileiros em por fim ao regime ditatorial militar e trazer para si direitos de

participação política pela via democrática. O Brasil hoje é, portanto, um Estado Democrático de Direito que tem por fundamento basilar a supremacia da vontade popular, garantindo ao povo o autogoverno, expressamente previsto no artigo 1º, § único da Lei Maior. Mas, diante da inviabilidade da democracia direta, na qual o próprio povo governa o seu Estado sem intermediários, foi adotado no país o sistema representativo pela via do sufrágio (DALLARI, 2007).

O voto é o meio pelo qual o eleitor deposita naquele representante as suas expectativas de ver seus ideais sociais se concretizarem. É uma relação de confiança estabelecida naquelas pessoas eleitas para tomarem as diretrizes do Estado, editando e executando normas que têm total influência sobre a vida de todos os brasileiros. Dallari (2007, p. 183) afirma que

a necessidade de governar por meio de representantes deixa para o povo o problema da escolha desses representantes. Cada indivíduo tem suas aspirações, seus interesses e, mesmo que de maneira indefinida e imprecisa, suas preferências a respeito das características dos governantes.

Porém, esse sistema que dá a alguns representantes o poder de exercer diretamente o controle do Estado em nome da soberania popular nem sempre resulta na percepção das esperanças depositadas neles, muitas vezes dão ensejo a abuso de prerrogativas e cometimento de crimes.

No ano de 2005, o Brasil foi alertado acerca de um grandioso esquema de corrupção, denominado pela imprensa como “*Mensalão*”, no qual eram imputados a várias figuras políticas em conjunto com dirigentes de grandes empresas a prática de crimes como peculato, lavagem de dinheiro, corrupção ativa, gestão fraudulenta, dentre outras fraudes (PASTANA, 2011).

Durante o tempo em que o esquema vigorava, várias leis e atos normativos foram editados, e, conforme inquérito e instrução criminal (Ação Penal 470 STF), vários foram aprovados ou rejeitados mediante propina paga aos parlamentares para votarem como tal. Dentre esses atos, destaca-se a Reforma da Previdência (EC 41/2003), responsável pela alteração dos artigos 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal e pela revogação do inciso IX do § 3º do art. 142 também da Carta Magna, norma que trouxe substancial interferência nas vidas dos brasileiros (LENZA, 2013, p. 1307). Esse esquema tomou a mídia de todo o país, colocando em xeque a credibilidade dos parlamentares e gestores executivos federais, alterando consideravelmente a confiança popular nos seus representantes.

Conforme publicado nas *Notícias do STF* do dia 04/10/2102, para a Ministra Rosa Weber, em manifestação no julgamento da Ação Penal 470,

[...] aos meus olhos, ficou evidente que o Partido dos Trabalhadores costumava alcançar dinheiro a outros partidos, entregando-o a parlamentares ou membros da organização partidária. [...]. Foi criado um esquema para pagar deputados federais em troca de seus votos na Câmara Federal e os valores eram expressivos. Esses recursos tinham origem em peculato, em gestão fraudulenta do Banco Rural e em empréstimos simulados, foi o que se concluiu por este Plenário, ainda que por maioria.

Não obstante às ações criminal, cível e administrativa cabíveis ao caso “*Mensalão*”, outros reflexos dessas condutas encontram-se presentes na sociedade brasileira. No julgamento da AP470, o Ministro Celso de Mello afirmou que

a corrupção deforma o sentido republicano de prática política, afeta a integridade dos valores que informam e dão significado à própria ideia de República, frustra a consolidação das Instituições, compromete a execução de políticas públicas em áreas sensíveis como as da saúde, da educação, da segurança pública e do próprio desenvolvimento do País, além de vulnerar o próprio princípio democrático.

Em pesquisa de opinião pública realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística (IBOPE, 2006, p. 19), 87% (oitenta e sete por cento) dos entrevistados classifica a classe política como classe que age somente pensando em seu benefício próprio, enquanto somente 10% (dez por cento) dos entrevistados responderam que a classe política age em benefício da sociedade em geral. Percebe-se, naturalmente, que a negativa reação do cidadão brasileiro aos escândalos políticos poderá mudar o seu comportamento em eleições vindouras ou até no próprio Direito. Para Reale (2005, p. 95/96),

[...] na medida em que o *fato* se correlaciona a um *valor*, no âmbito de um processo, essa correlação já possui uma ‘exigência de medida’: é uma funcionalidade que já postula tanto o sentido do enlace como seu alcance e finalidade, [...], o fim é senão ‘a veste racional do valor enquanto alvo da ação’.

Sendo assim, o Direito é, senão, o resultado da dialética entre os fatos e os valores a eles imputados pelos homens. É, portanto, instrumento de ordem que tem o condão de acarretar consequências jurídicas e resguardar os valores culturais de uma sociedade (REALE, 1999, p. 292).

Aplicando-se a conclusão supramencionada ao caso em questão, não é descabido afirmar que, com vistas a resguardar os interesses sociais do povo, titular do poder soberano no Estado brasileiro conforme os ditames do artigo 1º, § único da Constituição Federal, é necessário que todas as consequências causadas pelo esquema do “*Mensalão*” à sociedade sejam mitigadas ao máximo ou, se possível, extirpadas.

4 OS DISPOSITIVOS E FUNDAMENTOS DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO QUE AUTORIZAM OU NÃO O RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE DE UMA LEI POR FALTA DE DECORO PARLAMENTAR

Como exposto anteriormente, não há expressamente no ordenamento jurídico atual a possibilidade de reconhecimento da inconstitucionalidade de uma lei com fundamento no vício da vontade de quem a edita. Porém, a Constituição Federal de 1988 traz em seu artigo 55, §1º: “é incompatível com o decoro parlamentar, além dos

casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas pelo Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas”.

Conforme entendimento do professor Moraes (2009, p. 461), “(...) o termo decoro parlamentar deve ser entendido como o conjunto de regras legais e morais que devem reger a conduta dos parlamentares no sentido de dignificação da nobre atividade legislativa”.

De acordo com o exposto por Reale (1989, p. 89),

o ‘status’ do deputado, em relação ao qual o ato deve ser medido (e será comedido ou decoroso em razão dessa medida) implica, por conseguinte, não só o respeito do parlamentar a si próprio, como ao órgão ao qual pertence [...].

No fundo, falta de decoro parlamentar é falta de decência no comportamento pessoal, capaz de desmerecer a Casa dos representantes (incontinência de conduta, embriaguez, etc.) e falta de respeito à dignidade do Poder Legislativo, de modo a expô-lo a críticas infundadas, injustas e irremediáveis, de forma inconveniente.

O artigo 4º do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados (Resolução n. 25/2001) elenca os atos incompatíveis com o decoro parlamentar, *in verbis*:

Art. 4º - Constituem procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar, puníveis com a perda do mandato:

I – abusar das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (CF, art. 55, §1º);

II – perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, no exercício da atividade parlamentar, vantagens indevidas (CF, art. 55, §1º);

III – celebrar acordo que tenha por objeto a posse do Suplente, condicionando-a a contraprestação financeira ou à prática de atos contrários aos deveres éticos ou regimentais dos Deputados;

IV – fraudar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado de deliberação;

V – omitir intencionalmente informação relevante, ou, nas mesmas condições, prestar informação falsa nas declarações de que trata o art. 18.

Ao perceber ou fornecer vantagens financeiras para alterar o curso regular das votações no Congresso Nacional, veem-se violados tanto o art. 4º, II e IV da Resolução supracitada, quanto o artigo 55, § 1º da Constituição Federal.

Ao não agirem de maneira proba, os representantes políticos brasileiros, além de confrontarem o Princípio Democrático, ferem frontalmente uma fase do processo legislativo, o *quórum* de aprovação da norma está maculado. É latente perceber que, se não houvesse esquema de compra de votos, as leis e as emendas teriam grande possibilidade de obterem uma votação diferente. Para Pedro Lenza (2013, p. 1307),

o grande questionamento que se faz, contudo, é se, uma vez comprovada a existência de compra de votos, haverá mácula no processo legislativo de

formação das emendas constitucionais e ensejar o reconhecimento da sua inconstitucionalidade. Entendemos que sim, e, no caso, trata-se de vício de decoro parlamentar.

O vício de inconstitucionalidade por falta de decoro parlamentar não é, portanto, vício de natureza formal ou material, mas sim nova forma de inconstitucionalidade baseada na mácula existente no ato normativo aprovado em razão da inobservância ética e moral dos preceitos fundamentais resguardados pela Constituição Federal. O vício de decoro é resultado direto do âmago contaminado do legislador ao exercer o voto que constitui o ato de representação do povo, contrariando o disposto no artigo 1º, I e no artigo 55, § 1º, ambos da Constituição Federal.

O ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, afirmou no julgamento da Ação Penal 470 que

importante destacar, *Senhor Presidente*, as gravíssimas consequências que resultam do ato indigno (e criminoso) do parlamentar que comprovadamente vende o seu voto e que também comercializa a sua atuação legislativa em troca de dinheiro ou de outras indevidas vantagens. Ainda que se trate de matéria cujo exame não se comporta neste processo, vale destacar, *mesmo que de passagem*, mas sem qualquer juízo antecipatório de minha parte, a discussão em torno da validade, *ou não* dos atos legislativos praticados em decorrência de corrupção parlamentar, eis que essa transgressão poderia, *até mesmo*, segundo sustentam alguns autores, configurar eventual situação de inconstitucionalidade formal, do mesmo modo como a corrupção do juiz qualifica-se como hipótese de rescindibilidade da sentença de mérito (CPC, art. 485, n. I) ou, *quando for o caso*, o acórdão proferido por Tribunal (RSTJ, vol. 6/55, *v.g.*).

Em sentença inédita que apreciou a inconstitucionalidade por vício de decoro da Emenda Constitucional 41/03 (Reforma da Previdência), pela via da exceção, o magistrado da 1ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias de Belo Horizonte/MG (2012, p. 06) deixou de aplicar a emenda, e em sua fundamentação expôs que

a inconstitucionalidade advinda do vício de decoro resulta diretamente da mácula que teria envolvido o voto que constitui, em suma, o sagrado valor de representação popular conferida pelo povo que se faz assim representar pelo parlamentar corrompido, ferindo o que consta do artigo 1º, inciso I da Constituição Federal, que estabelece como pilar do Estado Democrático de Direito a soberania popular, neste caso, violada dramaticamente pela venda de votos no parlamento que a representaria.

Na mesma sentença, o magistrado ainda faz uma analogia à teoria dos frutos da árvore envenenada, aplicada no que concerne à questão da legalidade das provas no processo, em que observa que, se não se pode aceitar uma prova que adveio de um

meio ilícito, não seria coerente consentir que uma lei fundada em um crime corrobore no ordenamento jurídico brasileiro².

Apesar da fundamentação do magistrado, não parece razoável o reconhecimento do vício de inconstitucionalidade por falta de decoro sem aferir exatamente quantos foram os parlamentares que efetivamente votaram mediante pagamento de vantagens indevidas. Dada à forte subjetividade do vício de decoro, seria necessária uma análise empírica profunda, após uma completa dilação probatória, já que é preciso saber se a quantidade de parlamentares “comprados” foi significativa para o resultado da votação da lei ou emenda constitucional. No controle difuso, em que a norma que se discute a suposta inconstitucionalidade é uma questão prejudicial ao alcance de bem da vida diverso, uma análise dessa monta seria por vezes inviável, dado o efeito *inter partes* e o fato de que não há competência específica para a realização desse controle, podendo ser feito por qualquer juiz ou tribunal brasileiro dotado de jurisdição (STRECK, 2012). Essa complexidade probatória seria até mesmo maior do que a da própria causa principal a que se discute a demanda proposta. Para o professor Gomes (2011, p. 01),

não se sabe quantos parlamentares foram ‘comprados’. Esse dado é muito relevante. Note-se que a aprovação se deu por margem muito grande. Era preciso verificar quantos foram ‘comprados’ e quantos foram ‘válidos’ (indiscutivelmente). [...] Nós não julgaríamos inconstitucional a Emenda Constitucional 41 sem a comprovação numérica dos parlamentares que aprovaram a emenda ganhando dinheiro ‘por fora’.

Ainda sobre esse ponto, afirma Streck que

não se poderia presumir tal vício, que supostamente maculara a ‘vontade’ ou ‘decisão’ parlamentar (de que parlamentar? Em que medida?); de que modo se pode comprovar uma coisa dessas? Como saber ‘objetivamente’ quem votou ou não por supostamente ter sido ‘comprado’ ou não? Como falar em abuso de prerrogativas parlamentares? Essas conclusões do magistrado só poderiam ter sentido se o acórdão do STF explicitasse tais vícios, amiúde (2012, p. 730).

Desse modo, o vício decorrente da falta de decoro parlamentar configura-se plenamente subsidiado de argumentos válidos a levantar a discussão sobre a

² “A teoria dos ‘*fruits of the poisonous tree*’, ou teoria dos frutos da árvore envenenada, cuja origem é atribuída à jurisprudência norte-americana, nada mais é que simples consequência lógica da aplicação do princípio da inadmissibilidade das provas ilícitas. Se os agentes produtores da prova ilícita pudessem dela se valer para a obtenção de novas provas, a cuja existência somente se teria chegado a partir daquela (ilícita), a ilicitude da conduta seria facilmente contornável. Bastaria a observância da forma prevista em lei, na segunda operação, isto é, na busca das provas obtidas por meio das informações extraídas pela via da ilicitude, para que se legalizasse a ilicitude da primeira (operação). Assim, a teoria da ilicitude por derivação é uma posição da aplicação do princípio da inadmissibilidade das provas obtidas ilicitamente.” (OLIVEIRA, 2011. p. 363).

inconstitucionalidade advinda da venda da atividade parlamentar. Caberá ao Supremo Tribunal Federal, em sede de controle abstrato, examinar a matéria em toda sua minúcia subjetiva e, se constatá-lo, declarar a inconstitucionalidade da lei ou emenda constitucional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do princípio da supremacia constitucional, o legislador constituinte originário deu à Constituição Federal de 1988 o status de norma soberana do Estado brasileiro, não podendo ser confrontada por leis infraconstitucionais ou emendas constitucionais. E, para assegurar essa soberania, trouxe em seu bojo o sistema de controle de constitucionalidade que, em sua forma jurídica, pode ser exercida de maneira concreta ou abstrata. O controle concreto é aquele exercido por todo e qualquer juiz ou tribunal dotado de jurisdição no caso concreto, deixando de aplicar a lei tida inconstitucional como fundamentação para resolução de qualquer outra demanda, enquanto o controle abstrato é exercido pelo Supremo Tribunal Federal que, sob iniciativa de legitimados próprios, declara a inconstitucionalidade de uma lei ou emenda em ação característica desse sistema. Hoje, ambas as formas de controle são aptas a reconhecer a inconstitucionalidade sob a forma de vícios formais, mácula no processo legislativo próprio da edição do ato, ou vícios materiais, afronta direta a texto ou princípio constitucional.

Em decorrência dos escândalos sobre o esquema denominado “*Mensalão*”, conluio que fornecia propina a parlamentares para que vendessem seus votos no processo de edição de leis e emendas constitucionais, iniciou-se um pensamento no sentido da possibilidade de declaração de inconstitucionalidade dessas normas alvo do esquema, aprovadas mediante compra de votos.

O parlamentar, ao agir com falta de decoro, fere o disposto no artigo 55, § 1º da Constituição, além de frustrar o princípio da soberania popular (art. 1º. I CF) e da democracia, pois não age em função da razão pela qual o povo o elegeu para representá-lo, mas sim em benefício próprio. Não é tolerável que os frutos de crimes de tamanha repercussão e gravidade sejam mantidos no ordenamento jurídico brasileiro produzindo plenos efeitos. A opinião popular acerca da credibilidade de seus representantes foi também negativamente afetada, acarretando, com isso, mais um motivo para retirar do sistema as normas viciadas em sua origem.

Desse modo, passa-se a considerar a existência do chamado vício de inconstitucionalidade por falta de decoro parlamentar, que é resultado da lesão causada no processo legislativo decorrente da falta de ética daqueles que votaram as leis e emendas. Surge como forma de vício divergente da material e formal, já que carrega alta carga subjetiva, demandando completa dilação probatória para seu reconhecimento.

Depreende-se pelo argumento supramencionado que, devido à sua natureza subjetiva, apreciar o vício por falta de decoro em seara de controle difuso ou concreto seria por vezes inviável, devido às características próprias desse tipo de controle e dado que a complexidade do conjunto probatório a ser produzida seria até mesmo maior do que a da própria causa principal. Assim, caberá ao Supremo Tribunal

Federal, em controle concentrado, discutir o tema e, como guardião da Constituição Federal, deverá sopesar os valores e direitos previstos em seu bojo, expulsando do ordenamento jurídico brasileiro toda e qualquer mácula ao seu conjunto de normas e princípios, garantindo, desse modo, a supremacia da vontade popular.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação penal originária n. 470*. Autor: Ministério Público Federal. Réu(s): José Dirceu de Oliveira e Silva e outros. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Brasília, 22 de abril de 2013. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/ap470/InteiroTeor_AP470.pdf>. Acesso em: 08 de agosto de 2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (1ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias de Belo Horizonte/MG). Mandado de Segurança. Previdenciário. Pagamento integral de pensão por morte. *Processo 0024.12.129.593-5*. Impetrante: Roberta Vieira Saraiva. Impetrados: Diretor de Previdência e Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais – IPSEMG. Juiz de Direito: Geraldo Claret de Arantes. Belo Horizonte, 03 de outubro de 2012. Disponível em:

<<http://s.conjur.com.br/dl/sentenca-mensalao-reforma-previdencia.pdf>>. Acesso em: 01 de out. 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GOMES, Luís Flávio. *Leis aprovadas enquanto houve mensalão são inconstitucionais?* Disponível em:

<<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/justica-direito/artigos/conteudo.phtml?id=1318181&tit=Leis-aprovadas-enquanto-houve-mensalao-sao-incostituiconais>>. Acesso em: 16 ago. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de opinião pública sobre corrupção e ética*. Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/opp005_corrupcao_etica_jan06.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2013.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NOTÍCIAS DO STF, 04/10/12 – sem grifos – cf. *Informativos 682 / 683 STF*. Disponível em:
<<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=220190&caixaBusca=N>>. Acesso em: 12 set. 2013.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Curso de Processo Penal*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

PASTANA, Manoel. “Mensalão”, com quem está a verdade? *Revista Consulex*. São Paulo, n. 346, jun. 2011, p. 56-58.

REALE, Miguel. Decoro Parlamentar e Cassação do Mandato Eletivo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v.10, 1989, p.89.

_____. *Horizontes do Direito e da História*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. *Teoria Tridimensional do Direito*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

STRECK, Lenio Luiz. Comentário à sentença que “declarou” a inconstitucionalidade da EC 41/2003 por vício de decoro parlamentar: até onde vai o ativismo judicial? *Revista dos Tribunais*. São Paulo, v. 926, dez. 2012, p.733-750.