



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CÂMPUS I – CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

CAIO RICARDO GONDIM CABRAL DE VASCONCELOS

ANÁLISE DE VALIDADE JURÍDICA DE NORMAS APROVADAS
DURANTE A VIGÊNCIA DO MENSALÃO

Campina Grande/PB.

Outubro/2013

CAIO RICARDO GONDIM CABRAL DE VASCONCELOS

**ANÁLISE DE VALIDADE JURÍDICA DE NORMAS APROVADAS DURANTE A
VIGÊNCIA DO MENSALÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: MsC. Milena Barbosa de Melo

Campina Grande/PB.

Outubro/2013

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

V329a Vasconcelos, Caio Ricardo Gondim Cabral de.
Análise de validade jurídica de normas aprovadas durante a vigência do mensalão [manuscrito] / Caio Ricardo Gondim Cabral de Vasconcelos.– 2013.
56 f.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2013.

“Orientação: Profa. Ma. Milena Barbosa de Melo, Departamento de Direito Público”.

1. Direito constitucional. 2. Mensalão. 3. Processo legislativo. I. Título.

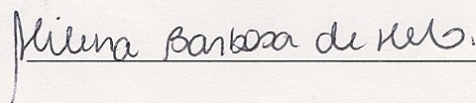
21. ed. CDD 342

CAIO RICARDO GONDIM CABRAL DE VASCONCELOS

ANÁLISE DE VALIDADE JURÍDICA DE NORMAS APROVADAS
DURANTE A VIGÊNCIA DO MENSALÃO

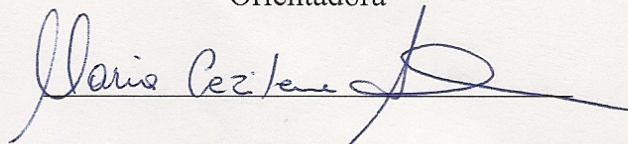
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Bacharelado em Direito da
Universidade Estadual da Paraíba, em
cumprimento à exigência para obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em 16/10/2013.



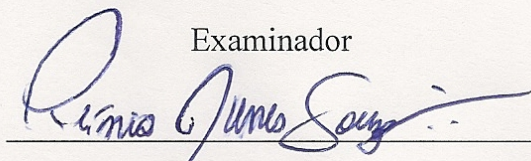
Prof^ª. MsC. Milena Barbosa de Melo/ UEPB

Orientadora



Prof^ª. Ma. Maria Cezilene Araújo de Moraes/ UEPB

Examinador



Prof. Esp. Plínio Nunes de Souza /UEPB

Examinador

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Ricardo Cabral de Vasconcelos e Anastácia Deusamar de Andrade Gondim Cabral de Vasconcelos, primeiros e primordiais professores de valores que levarei por toda minha vida.

À minha irmã, Ana Rachel Gondim Cabral de Vasconcelos, amiga mais antiga e crítica mais sincera.

À minha noiva, Raquel de Góes Pontes, companheira de todas as horas e incentivadora de todos os planos. DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Ao Deus, soberano Criador, justo Juiz e amoroso Consolador, em Quem e por Quem tudo ocorre, a Quem devo a minha vida presente e a eterna.

Aos familiares, pelo apoio perene e pelas felicidades conjuntas.

Aos meus amigos, feitos no colégio, na faculdade e na vida vivida, pelas inúmeras alegrias compartilhadas e pelos louros colhidos comigo.

Aos estimados professores membros da banca avaliadora desta, pela demonstração de presteza, celeridade e competência.

Aos meus professores da Universidade Estadual da Paraíba, pela lição mais preciosa a mim ensinada: a necessidade de independência nos estudos.

Aos meus professores do Colégio Imaculada Conceição, por propiciarem minha aprovação no vestibular e a conseqüente entrada no Curso de Direito.

Aos conhecidos na atividade profissional, pela confiança depositada na partilha de suas agruras, me impulsionando a ir sempre além de onde estou, solucionando problemas e tornando prazerosa a busca por meu sustento.

“Então, passei a considerar a sabedoria, e a loucura, e a estultícia. Que fará o homem que seguir ao rei? O mesmo que outros já fizeram. Então, vi que a sabedoria é mais proveitosa que a estultícia, quanto a luz traz mais proveito do que as trevas. Os olhos do sábio estão na sua cabeça, mas o estulto anda em trevas; contudo, entendi que o mesmo lhes sucede a ambos. Pelo que disse eu comigo: como acontece ao estulto, assim me sucede a mim; por que, pois, busquei eu mais a sabedoria? Então, disse a mim mesmo que também isso era vaidade. Pois, tanto do sábio como do estulto, a memória não durará para sempre; pois, passados alguns dias, tudo cai no esquecimento. Ah! Morre o sábio, e da mesma sorte, o estulto! Pelo que aborreci a vida, pois me foi penosa a obra que se faz debaixo do sol; sim, tudo é vaidade e correr atrás do vento.” (Ec 2.12-17)

“O temor do SENHOR é o princípio da sabedoria, e o conhecimento do Santo é prudência.” (Pv 9.10)

“Bendize, ó minha alma, ao SENHOR, e tudo o que há em mim bendiga ao seu santo nome. Bendize, ó minha alma, ao SENHOR, e não te esqueças de nem um só de seus benefícios. Ele é quem perdoa todas as tuas iniquidades; quem sara todas as tuas enfermidades; quem da cova redime a tua vida e te coroa de graça e misericórdia; quem farta de bens a tua velhice, de sorte que a tua mocidade se renova como a da águia.” (Sl 103.1-5)

SUMÁRIO

Introdução p. 11

PARTE I – O MENSALÃO – DO ENFOQUE POLÍTICO PARA O JURÍDICO

1 Que foi o Mensalão p. 13

2 De Que Servia o Mensalão p. 14

3 O Mensalão e a Emenda Constitucional nº. 41/03 p. 15

4 Parlamentares Condenados e os Delitos de Corrupção Ativa e Passiva p. 16

PARTE II – DO DESRESPEITO À TRIPARTIÇÃO DE PODERES E DO ATENTADO ÀS LIBERDADES INDIVIDUAIS

1 Breve Histórico das Formas de Organização dos Poderes do Estado p. 18

2 Da Importância da Separação de Poderes p. 19

3 A Lei como Elemento Conectivo entre os Três Poderes p. 21

4 A Lei Enquanto Expressão da Vontade Popular p. 22

PARTE III – DA EXTIRPAÇÃO DOS PODERES CONSTITUINTES DO POVO

1 Aspectos Preliminares p. 24

2 Poder Constituinte Originário p. 27

3 Poder Constituinte Derivado p. 28

PARTE IV – DA COOPTAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO PELOS OPERADORES DO MENSALÃO

1 Noções Preliminares p. 30

2 Do Poder Legislativo p. 30

3 Da Impossibilidade/Inviabilidade da Democracia Direta	p. 32
4 Da Representatividade	p. 34
A) Introdução	p. 34
B) Relação entre Povo, Direito e Estado. As Teorias Dualista e Monista	p. 35
C) Dos Elementos do Estado. Da Soberania do Povo	p. 37
D) Da Manutenção da Primazia Popular Ante os Partidos Políticos	p. 39
5 Mensalão: Comprando o Voto dos Votados	p. 41
6 Da Diferença Entre a Vontade do Povo e a Vontade do Governo	p. 44
PARTE V – DA INVALIDADE DAS NORMAS APROVADAS DURANTE A ATIVIDADE DO MENSALÃO	
1 Da Violação às Normas Implícitas de Processo Legislativo	p. 45
2 Do Atentado Contra a Norma Inculpada no art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal .	p. 47
3 Da Nulidade da Emenda Constitucional nº. 41/03 por Vício de Decoro Parlamentar ...	p. 47
4 Da Nulidade da Emenda Constitucional nº. 41/03 por Vício de Origem	p. 48
5 Das Ações Diretas de Inconstitucionalidade Questionando as Normas Aprovadas na Vigência do Mensalão	p. 49
6 Dos Questionamentos Judiciais à Validade da Emenda Constitucional nº. 41/03 em Ações Tramitando na Justiça	p. 51
Conclusão	p. 53
BIBLIOGRAFIA	p. 55

INTRODUÇÃO

O ano de 2012 foi relevante tanto em termos políticos quanto jurídicos. Com ampla cobertura midiática, o Supremo Tribunal Federal julgou a Ação Penal 470 – popularmente conhecida como Mensalão.

O Mensalão, esquema de compra de votos de parlamentares, foi operado durante o primeiro mandato do Governo Lula, de 2003 a meados de 2005 quando, envolvido em denúncias de corrupção na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, o então deputado e presidente do Partido Trabalhista Brasileiro, Roberto Jefferson, em depoimento à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios (2005-2006), deu publicidade ao esquema – desencadeando a série de investigações perpetradas pela Polícia Federal, que culminaram no oferecimento da denúncia pelo Procurador-Geral da República, em 22 de novembro de 2007, e posterior julgamento da supramencionada Ação Penal.

Conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal, o Mensalão se tratou de um esquema de compra de apoio parlamentar pelo Partido dos Trabalhadores, por meio de seus articuladores políticos, buscando angariar o voto de congressistas, de modo a aprovar normas do interesse do partido – como a Emenda Constitucional nº. 41, de 2003, que trata da Reforma Previdenciária, que reduz os gastos governamentais ao modificar o cálculo para a concessão de benefícios previdenciários – perpetuando, deste modo, como que por assalto, o PT no poder¹.

É inescandível o fato de que existia correlação entre o arrefecimento da oposição no Congresso Nacional, as datas de pagamento e votação de normas. O fato foi noticiado na mídia:

O cruzamento entre os recebedores do dinheiro, as datas sucessivas de pagamento, votações importantes e trocas de partido mostram uma correlação entre esses fatos. A alegação de que quanto mais dinheiro entrava menos apoio o governo recebia dos aliados só faz confirmar a tese de que era preciso financiar esses partidos para ter suas lealdades.²

¹ VILLA, Marco Antônio. *Mensalão: o julgamento do maior caso de corrupção da história política brasileira*. São Paulo: Leya, 2012, p. 12.

² PEREIRA, Merval. *Mensalão – O Dia a Dia do Mais Importante Julgamento da História Política do Brasil*. São Paulo: Record, 3ª ed., 2013, p. 36.

Sob a vigência do Mensalão, inúmeras normas foram aprovadas no Congresso Nacional, tais como a retrocitada EC nº. 41/03 – que, com o apoio decisivo e essencial de congressistas regidos pelas batutas de Valdemar Costa Neto, Roberto Jefferson e Pedro Corrêa, totalizando cerca de 108 votos viciados³ (o que implicaria na nulidade de tal Emenda), foi aprovada em 19 de dezembro de 2003, com 358 votos favoráveis apenas na Câmara dos Deputados.

As maléficas consequências do Mensalão não apenas maculam o Brasil em seu aspecto político, sendo evidente que dele decorrem também prejuízos à ordem jurídica e social do país.

Desta forma, percebe-se que, enquanto perdurou o Mensalão, o Poder Executivo, ocupado pelo PT, tentou usurpar do povo seus representantes, maculando, desta forma, o Poder Constituinte Derivado.

Este trabalho almeja, portanto, à luz do julgamento da Ação Penal 470, sob um enfoque mais jurídico que político, analisar a necessidade de autonomia da vontade do Poder Constituinte Derivado, balizado exclusivamente pelo Originário, como pressuposto de validade de Emendas à Constituição – o que respaldaria eventual julgamento em prol da nulidade das normas aprovadas pelo Congresso Nacional comprado pelo Partido dos Trabalhadores.

³ Cálculos realizados pelo PSOL, nos autos da ADI nº. 4.889, de relatoria da Min. Cármen Lúcia.

Parte I

O MENSALÃO – DO ENFOQUE POLÍTICO PARA O JURÍDICO

1 QUE FOI O MENSALÃO?

O Mensalão foi um esquema de compra de apoio parlamentar existente entre 2003 e 2005, praticada pelo Poder Executivo federal, à época ocupado pelo Partido dos Trabalhadores, que, utilizando-se de verbas públicas oriundas precipuamente do Banco do Brasil, transferidos ilicitamente sob o título de empréstimo ao Banco Rural, pagavam a congressistas para que votassem em conformidade com os interesses governistas.

Nos termos da Denúncia ofertada pelo Ministério Público Federal nos autos da Ação Penal 470, o Mensalão tratou-se de uma

sofisticada organização criminosa, dividida em setores de atuação, que se estruturou profissionalmente para a prática de crimes como peculato, lavagem de dinheiro, corrupção ativa, gestão fraudulenta, além das mais diversas formas de fraude⁴.

Ainda segundo a Acusação,

[...] todos os graves delitos que serão imputados aos denunciados ao longo da presente peça têm início com a vitória eleitoral de 2002 do Partido dos Trabalhadores no plano nacional e tiveram por objetivo principal, no que concerne ao núcleo integrado por JOSÉ DIRCEU, DELÚBIO SOARES, SÍLVIO PEREIRA e JOSÉ GENOÍNO, garantir a continuidade do projeto de poder do Partido dos Trabalhadores, mediante a compra de suporte político de outros Partidos Políticos e do financiamento futuro e pretérito (pagamento de dívidas) das suas próprias campanhas eleitorais. [...] Nesse ponto, e com objetivo unicamente patrimonial, o até então obscuro empresário MARCOS VALÉRIO aproxima-se do núcleo central da organização criminosa (JOSÉ DIRCEU, DELÚBIO SOARES, SÍLVIO PEREIRA e JOSÉ GENOÍNO) para oferecer os préstimos da sua própria quadrilha (RAMON HOLLERBACH, CRISTIANO DE MELLO PAZ, ROGÉRIO TOLENTINO, SIMONE VASCONCELOS e GEIZA DIAS DOS SANTOS) em troca de vantagens patrimoniais no Governo Federal.⁵

⁴ *Apud* Relatório, p. 6, disponível em <<http://www.estadao.com.br/especiais/2012/08/relatorio-ministro-stf.pdf>>, acessado em 14 de janeiro de 2013.

⁵ *Idem ibidem*.

Entre os parlamentares que receberam tais verbas, destacam-se Valdemar Costa Neto, presidente do PL; Roberto Jefferson, presidente do PTB; e Pedro Corrêa, presidente do PP. Responsáveis por indicar a forma com que suas legendas deveriam votar as matérias apresentadas, os então presidentes, após recebido o dinheiro da corrupção, apontavam a diretriz da legenda sempre de modo favorável às intenções do governo.

O esquema do Mensalão, ativo nos primeiros anos do primeiro mandato do presidente Lula, movimentou milhões de reais de verbas públicas, transferidas para que congressistas apoiassem medidas pró-governistas – dentre as quais se destaca a Emenda Constitucional nº. 41, de 19 de dezembro de 2003.

Assim, denota-se que o Mensalão foi uma artimanha governista utilizada para comprar o voto dos congressistas, de modo a conseguir a aprovação dos projetos de interesse do Partido dos Trabalhadores, retirando do Parlamento a sua independência, subjugando-o ao Poder Executivo.

Portanto, numa definição com enfoque mais jurídico, pode-se afirmar que o Mensalão consubstanciou-se numa tentativa de extinção da independência do Poder Legislativo atentando contra a própria existência da república, posto que este Poder foi levado a agir conforme os ditames do Executivo, e não do povo que, por essência, representa.

2 DE QUE SERVIA O MENSALÃO?

Como esquema de compra de apoio parlamentar, o Mensalão tinha por finalidade permitir a aprovação de normas que beneficiassem o governo, quer economicamente (como com a aprovação da EC nº. 41/03, que economiza alguns milhões de reais por ano aos cofres públicos, em despesas com a Previdência Social), quer social e politicamente (como a conversão da Medida Provisória nº 182/04, que majorou o Salário Mínimo), mas que encontrassem dificuldades de aprovação pelos trâmites ordinários.

Através da aprovação de tais normas, o grupo pretendia permanecer longos anos no poder⁶, buscando, desta forma, o seu próprio proveito com a situação, e nunca o

⁶ *Idem*, p. 8.

bem comum – este relegado a um segundo plano, como se o interesse partidário e o interesse social fossem idênticos.

Assim é que os mandantes do Executivo buscavam perpetuar-se no poder, visando antes o seu próprio bem, em detrimento do comum a todos, olvidando da preciosa lição de Aristóteles: “*Em todas as ciências e em todas as artes o alvo é um bem; e o maior dos bens acha-se principalmente naquela entre todas as ciências que é mais elevada. Essa ciência é a política, e o bem em política é a justiça, isto é, a utilidade geral.*”⁷

3 O MENSALÃO E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 41/03

Valendo-se do Mensalão, os mandantes do Poder Executivo aprovaram normas impopulares entre os parlamentares, que dificilmente as aprovariam nos moldes estabelecidos na Constituição Federal.

Uma dessas normas foi a Emenda Constitucional nº. 41/03, que, em benefício da Previdência pública, extinguiu o sistema de aposentadoria integral, aumentou a idade necessária para aposentação, bem como restringiu as hipóteses de inatividade com proventos proporcionais⁸.

Com essas mudanças, o Governo Federal pretendia reduzir o déficit da Previdência pública, diminuindo seus gastos e restringindo as hipóteses de concessão do benefício da inatividade.

As votações da referida Emenda Constitucional ocorreram em 5 e 27 de agosto na Câmara dos Deputados e 26 de novembro e 11 de dezembro no Senado Federal – datas que coincidem com o saque, por parte de parlamentares, de cerca de 1 milhão de reais⁹ – indício que culminou na condenação dos acusados na AP 470/MG pelo Supremo Tribunal Federal.

Com a condenação pelo STF dos acusados, corruptos e corruptores, restou evidenciado que, em detrimento do que preceitua a Constituição Federal no que se refere à atuação do Poder Constituinte Derivado, este agiu não balizado pelo Poder Constituinte Originário, cujo titular, o povo, elegeu aqueles como seus representantes,

⁷ ARISTÓTELES, *A Política*. São Paulo: Ícone, 2007, p. 95.

⁸ QUEIROZ, Antônio Augusto de. *Reforma da Previdência em Perguntas e Respostas*. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/7387/reforma-da-previdencia-em-perguntas-e-respostas>>, consultado em 15 de janeiro de 2013.

⁹ *Saques de Valério coincidem com votações no congresso*, disponível em <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/2005/07/04/ult27u49836.jhtm>>, acessado em 15 de janeiro de 2013.

mas sim mancomunado ao Poder Executivo – o que eiva de vício insanável a Emenda Constitucional nº. 41/03 – conforme se esmiuçarà mais adiante.

4 PARLAMENTARES CONDENADOS E OS DELITOS DE CORRUPÇÃO ATIVA E PASSIVA

No julgamento da Ação Penal 470, além de ministros, empresários e dirigentes partidários, foram condenados também deputados federais que, ao receberem dinheiro público, garantiam que seu voto fosse conforme estabelecido pelos corruptores.

No rol de condenados consta o nome dos então deputados João Paulo Cunha, Pedro Henry, Pedro Corrêa, Valdemar Costa Neto, Bispo Rodrigues, Roberto Jefferson, Romeu Queiroz, José Borba e Professor Luizinho – todos condenados, entre outros crimes, por corrupção passiva.

O Código Penal tipifica corrupção passiva da seguinte forma:

Corrupção passiva

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:
Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

Convém analisar, de igual modo, o crime de corrupção ativa, vez que os corruptores foram também condenados nos autos da Ação Penal 470:

Corrupção ativa

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:
Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)
Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

Da leitura do tipo de corrupção ativa, percebe-se que o corruptor busca, com o oferecimento ou promessa de vantagem indevida, que o funcionário público (aí abarcado também o deputado – Código Penal, art. 327) aja da maneira que este determinou, para seu proveito.

Em tendo havido, no bojo da Ação Penal 470, condenação de agentes tanto pelos delitos de corrupção ativa quanto de passiva, depreende-se que, ainda que os interesses do corruptor se coadunassem com os interesses do povo, legítimo titular do Poder Constituinte Originário, restaria prejudicada a atuação do corrupto, posto que este auferiria vantagem direta com a sua atuação – como de fato ocorreu com o caso do Mensalão, precipuamente no caso da votação da Medida Provisória nº 182/04, que majorou o Salário Mínimo.

Ademais, por serem os parlamentares escolhidos pelo povo, é lógico que a atuação daqueles deve ser balizada pela vontade destes, e não do governo, posto que a vontade do governante não necessariamente é idêntica à da população.

PARTE II

DO DESRESPEITO À TRIPARTIÇÃO DE PODERES E DO ATENTADO ÀS LIBERDADES INDIVIDUAIS

1 BREVE HISTÓRICO DAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DOS PODERES DO ESTADO

A noção de que o Estado deveria ser organizado, de modo a facilitar a concretização de seu escopo principal – a busca pelo bem comum – remonta aos idos da Idade Antiga.

De fato, Aristóteles já vislumbrava, há mais de dois mil anos, a necessidade de se organizar a administração da Polis para a consecução de seu objetivo¹⁰.

Roma, por sua vez, centralizando em sua capital a administração de todo seu vasto império, descartou, à medida que crescia, o sistema aristotélico, passando a utilizar-se de um sistema misto, em que várias autoridades acumulavam mais de uma função – como exemplo, Cristo, ao ser julgado e condenado, foi sentenciado por Pôncio Pilatos, *praefectus* (governador) da Judéia¹¹; e o apóstolo Paulo, ao ser acusado por autoridades religiosas judaicas, apelou ao próprio *Caesar* (imperador), à época Nero, para que o julgasse como cidadão romano que era¹².

Já na Idade Média, houve a concentração de poderes, primeiramente nas mãos dos senhores feudais, que administravam suas propriedades, exercendo também a função de legislador e de juiz; e posteriormente pelos monarcas, que recobriram sua autoridade administrativa frente aos seus vassallos, impondo-lhes magistrados locais, mas resguardando para si o direito de reapreciar causas em segunda instância¹³.

Com a ascensão da classe burguesa, em fins da Idade Média, houve a retomada aos estudos de autores clássicos, dentre os quais está o pioneiro Aristóteles. Desta feita, Montesquieu, em sua *magna opus* “Do Espírito das Leis”, seguindo nas trilhas deixadas por Jean Bodin e John Locke, todos rememorando a lição do estagirita, confere

¹⁰ ARISTÓTELES, *Op. cit.*, Livro Sexto, Capítulos XI, XII e XIII.

¹¹ Mt 27.2

¹² At 25.10-11

¹³ Acerca da divisão de poderes na Idade Média, tema árido na seara da história do Direito, merece destaque o artigo *Separação de Poderes*, de lavra de Juliana Callado Gonçalves, sob a orientação de GUSSI, Evandro. GONÇALES, J. C., *Separação de Poderes*. Disponível em <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/1245/1186>>, acessado em 28 de maio de 2013.

fronteiras mais visíveis ao ideário tripartite, possibilitando a aplicação efetiva da divisão de poderes a partir da Idade Moderna – situação que se encontra ainda em voga.

2 DA IMPORTÂNCIA DA SEPARAÇÃO DE PODERES

Do histórico acima exposto, tem-se que a primeira concepção da tripartição dos poderes, idealizada por Aristóteles, tinha por fim facilitar o alcance do bem-comum, sendo este o objetivo do estado e da política.

De fato, Aristóteles vislumbrava três partes que compunham a Polis: a primeira, formada pelos cidadãos em geral, corpo deliberante e verdadeiro soberano do Estado, delibera sobre assuntos de interesse público – como a formação de alianças com cidades outras, a declaração de guerra a inimigos externos, promulgação de leis e pronúncia de sentenças de morte; a segunda seria composta pelos magistrados, que seriam encarregados das finanças da Polis e pela ordenação revestida de autoridade especial; e a terceira seria integrada por juízes, a quem compreenderia aplicar a justiça.

Da leitura do texto do ilustre filósofo, percebe-se nitidamente que há um agigantamento das tarefas da assembleia popular, e uma confusão quanto aos deveres dos dois outros, no que concerne à diferenciação de “julgar com poder especial” e “aplicar a justiça”¹⁴.

Com o fito de aclarar o pensamento de Aristóteles, John Locke, já na Idade Moderna, inova ao descrever as funções estatais como “poderes”, dando-lhes o nome de legislativo, executivo, federativo e prerrogativa.

Ao “poder legislativo” caberia determinar a forma pela qual o Estado empregaria a força para proteger a comunidade e seus membros, por meio de leis por ele elaboradas. O “poder executivo” estaria sempre reunido, visando executar as leis emanadas do legislativo. O “poder federativo” zelaria pelo direito de paz e de guerra, formando ligas e alianças e tratando com organismos estranhos à comunidade. Por seu turno, a “prerrogativa” seria o poder que agiria, segundo sua discricção, em prol do bem público, fora ou até mesmo contra os mandamentos legais.

Já Montesquieu, ordenando o ideário de John Locke, aponta para a existência de três espécies de poderes: o legislativo, o “executivo das coisas que dependem do direito das gentes” (ou simplesmente executivo) e o “executivo daquelas coisas que

¹⁴ Acerca da incompreensão da ideia de separação gestada por Aristóteles, v. MENEZES, Aderson. *Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense, 4ª ed., 1984, pp. 246-247.

dependem do direito civil” (ou apenas judiciário). O primeiro seria responsável pela criação e extinção de leis; o segundo, pela lida com entidades externas e pelo estabelecimento da segurança; e o último, julgaria crimes e desavenças entre os particulares.

Justificando sua doutrina, Montesquieu assim fundamenta:

Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado elabore leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Não há ainda liberdade se o poder de julgar não está separado do poder legislativo e do executivo. Se ele estivesse junto ao poder legislativo, a autoridade sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrária: porque o juiz seria legislador. Se ele estivesse junto ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do povo, exercessem os três poderes, o que faz leis, o que executa as resoluções públicas e o que julga os crimes ou as desavenças particulares.¹⁵

De igual forma, unindo sua voz à do filósofo francês, Ferreira Filho, com maestria, assim leciona:

A unidade de exercício do poder, ou sua concentração como se usa dizer, foi a sua [*do Estado*] primeira forma histórica. A monarquia absoluta é disso o exemplo clássico.

À luz da experiência, porém, essa concentração aparece inconveniente para a segurança do indivíduo, por dar a alguém a possibilidade de fazer de todos os outros o que lhe parecer melhor, segundo o capricho do momento. Embora tenha ela a vantagem de prontidão, da presteza de decisões e de sua firmeza, jamais pode servir à liberdade individual, valor básico da democracia representativa.

A necessidade de prevenir o arbítrio, ressentida onde quer que haja apontado a consciência das individualidades, leva à limitação do poder, de que a divisão do poder é um dos processos técnicos e, historicamente, dos mais eficazes.¹⁶

Vê-se, portanto, que a separação dos poderes favorece, antes de tudo, a liberdade dos indivíduos ante o Estado – não por acaso foi inscrita na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que data da época da Revolução Francesa, que foi

¹⁵ MONTESQUIEU, *apud* MENEZES, A. *Op. cit.*, pp. 248-249

¹⁶ FERREIRA FILHO, M. G.. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 32ª ed., 2008, p. 132

um levante contra a monarquia absolutista existente na França –, já que, para o filósofo francês, apenas um poder pode conter outro – daí advindo, também, a concepção dos freios e contrapesos, em que os três poderes seriam interdependentes e, concomitantemente, limitadores dos demais.

Não à toa ao Constituinte Originário aprovou erigir tal princípio à categoria de cláusula pétrea, no art. 2º, da Constituição, estando, portanto, a separação de poderes imune a emendas, reformas ou revisões que tentem aboli-lo da Carta Magna.

Portanto, percebe-se que qualquer tentativa de subjugar um poder a outro constitui-se, antes de mais nada, numa violação à liberdade dos indivíduos, pelo crescimento tirânico do poder concentrado numa única entidade.

3 A LEI COMO ELEMENTO CONECTIVO ENTRE OS TRÊS PODERES

Pelo exposto, percebe-se que os três poderes do Estado são independentes uns dos outros, e limitadores dos demais, de forma que possam agir, de forma conjunta, em prol do bem-comum, que é o fim do Estado.

Assim, em estando evidentes os agentes (os três poderes do Estado) e o fim (bem-comum), resta tratar da forma, do meio pelo qual se busca a consecução do objetivo dado.

Frédéric Bastiat, em *A Lei*, esclarece que a lei é um meio que serve ao homem para que resguarde seus direitos imanes e inerentes, que são a vida, a liberdade e a propriedade¹⁷. Seria a lei uma forma de resguardar as faculdades individuais de ofensas alheias, sejam de outros indivíduos, seja de uma coletividade – como o Estado.

Decerto, combinando-se a concepção de Bastiat à tese da tripartição de poderes de Montesquieu, chega-se à ideia de que ao Poder Legislativo caberia produzir normas reconhecendo direitos dos indivíduos de defenderem sua vida, sua liberdade e sua propriedade; ao Poder Executivo caberia assegurar que os direitos imanes e os em lei reconhecidos sejam respeitados, mantendo-se a ordem interna contra ameaças locais e estrangeiras; e ao Poder Judiciário competiria buscar a reparação aos direitos porventura violados, tomando por parâmetro, precipuamente, a lei. Ou seja, os três poderes deveriam obediência à lei, sendo por ela interconectados em suas funções.

¹⁷ BASTIAT, Frédéric. *A Lei*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 3ª ed., 2010, p. 11

Convém enaltecer: para Bastiat, o homem possui direitos pré-existentes ao Estado e, conseqüentemente, à lei, cabendo a estes respeitá-los, sendo, portanto, a busca pelo bem-comum, por parte do Estado, mais uma conduta omissiva do que comissiva – bastando a sua inação para que os indivíduos, por si sós, alcançassem seus interesses.

4 A LEI ENQUANTO EXPRESSÃO DA VONTADE POPULAR

Em sendo a lei o elemento que desempenha tão importante função de integrar os três poderes do Estado, não poderia ela ter um paradigma outro que não o povo. Desde os idos gregos clássicos e o pioneirismo na vivência da democracia, com alguns hiatos na Idade Média, entende-se que ao Estado cabe respeitar e fazer valer a vontade do povo.

Não à toa Locke conferia primazia do Poder Legislativo, que poderia ser composto por representantes do povo ou diretamente por este, sob os outros dois, já que aquele daria origem ao elemento que fundamentaria a atividade desses.

De igual forma, Bastiat entendia que a única forma de não se viver sob uma tirania estatal, com leis para obediência imposta ao povo, seria se a legislação observasse e se pautasse na moral popular, sob pena de ser ou a lei, ou a moralidade desprezadas pelo povo¹⁸.

Tal entendimento expressado pelos supracitados filósofos não se encontra desprovido de razão: ora, quem melhor para saber os anseios e vontade do povo que o próprio povo?

Ainda nos dias atuais, tal concepção está em voga. Decerto, a própria Constituição Federal estatui serem os congressistas representantes do povo que o elege. Tal brio não é conferido a nenhuma outra liderança política na esfera federal.

De fato, não se concebe, principalmente nos dias atuais, que possa o Poder Legislativo agir de forma que não seja a atender a vontade daqueles a quem representa. O termo de posse, consubstanciando o mandato que ostentam os afamados parlamentares, aos olhos da Carta Magna, não se constitui em moeda de troca por tempo de propaganda eleitoral, nem em repasses maiores do fundo partidário, nem nada além de uma procuração para a representação do povo brasileiro.

¹⁸ BASTIAT, Frédéric. *Op. cit.*, p. 16.

Assim, percebe-se mais uma afronta do Mensalão ao Estado. A partir do momento que o Poder Executivo se acha na incumbência de ditar ao Poder Legislativo, composto por representantes do povo, como estes deveriam agir, claramente violam não apenas a função da lei, mas também intentam contra o próprio Poder Legislativo.

PARTE III

DA EXTIRPAÇÃO DOS PODERES CONSTITUINTES DO POVO

1 ASPECTOS PRELIMINARES

Conforme tratado alhures, na vigência do Mensalão, mandantes do Partido dos Trabalhadores, com o objetivo de aprovarem normas mais vantajosas aos titulares do Poder Executivo nos meios congressistas, com o uso de verbas públicas, compraram apoio parlamentar para aprovação de tais normas.

Dentre as normas aprovadas durante o período em que esteve ativo o Mensalão, encontra-se a Emenda Constitucional nº. 41/03, que trata da reforma da previdência.

Conforme explanado anteriormente, o Mensalão, maquinado pelo Poder Executivo para subjugar o Poder Legislativo, abalroou de morte a tripartição de poderes e, conseqüentemente, a busca do Estado em atender ao bem-comum.

Cabe, agora, portanto, apontar outra consequência jurídica do Mensalão: a extirpação dos Poderes Constitucionais de seu titular: o povo. Decerto, de forma ilícita, os corruptores, ao subornar parlamentares, deles retiraram a condição de representantes do povo, maculando o Poder Constituinte Derivado, viciando a Emenda Constitucional retrocitada.

Convém, portanto, analisar os Poderes Constituintes Originário e Derivado, traçando seus pontos de convergência, e denotando o limitado papel dos representantes do povo no momento de elaboração de normas.

É certo que só se cogita dos Poderes Constituintes quando há alguma correlação com uma constituição, seja num momento de inaugurar uma pioneira ordem constitucional, seja para renová-la ou para reformá-la.

Daí a necessidade de se apresentar uma definição de constituição, de modo a favorecer uma plena compreensão do tópico em comento. Destaca-se, porém, que a noção de constituição não encontra consenso doutrinário, sendo, nos dizeres de Uadi Lammêgo Bulos, um conceito em crise¹⁹, de modo que são apresentados dois conceitos clássicos de constituição.

¹⁹ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 6ª ed., 2011, p. 100.

O emérito doutrinador paraibano Paulo Bonavides, ao conceituar constituição, apresenta os conceitos material e formal:

Do ponto de vista material, a Constituição é o conjunto de normas pertinentes à organização do poder, à distribuição da competência, ao exercício da autoridade, à forma de governo, aos direitos da pessoa humana, tanto individuais quanto sociais. Tudo quanto for, enfim, conteúdo básico referente à composição e ao funcionamento da ordem política exprime o *aspecto material* da Constituição.

[...]

As Constituições não raro inserem matéria de aparência *constitucional*. Assim se designa exclusivamente por haver sido introduzida na Constituição, enxertada no seu corpo normativo e não porque se refira aos elementos básicos ou institucionais da organização política.²⁰

Pelo prestígio de que goza nos meios acadêmicos, convém adicionar, ainda, a definição de constituição fornecida por José Afonso da Silva:

*A constituição do Estado, considerada sua lei fundamental, seria, então, a organização dos seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. Em síntese, a constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado.*²¹

[grifos do original]

Dos conceitos acima apresentados, tem-se que constituição é a norma que estabelece o Estado, delimita suas funções, reparte seus poderes, identificando suas atividades, conferindo-lhe prerrogativas – enfim, a constituição estatui um Estado.

Por seu importante teor, que serve de base ao restante do ordenamento jurídico de uma dada nação, aditado ao fato de que advém do Poder Constituinte Originário, a constituição é norma jurídica suprema, devendo as demais normas existentes obedecer-lhe material e formalmente.

Tal supremacia, todavia, só se verifica onde existe uma constituição rígida. Esta é lição de Dirley da Cunha Jr.:

²⁰ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 26ª ed., 2011, pp. 80-81.

²¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 12ª ed., 1996, p. 42.

Isso porque, como de entendimento convencional, a Constituição rígida se caracteriza por demandar um processo especial para alteração de suas normas, que se apresenta distinto, mais solene e excessivamente mais complexo e mais difícil do que aquele previsto para a elaboração das leis comuns, distinguindo-se das chamadas Constituições flexíveis, por se contentarem estas com o idêntico processo de reforma e elaboração das leis ordinárias, ou seja, por se submeterem a um processo de reforma coincidente com o modo de produção da legislação comum, inexistindo, pois, relativamente às Constituições flexíveis, qualquer diferença formal entre norma constitucional e norma infraconstitucional. Assim, pode-se afirmar que, em face da supremacia das Constituições rígidas, que pressupõe um escalonamento entre as entidades normativas, existem normas constitucionais (superiores) e normas infraconstitucionais (inferiores).²²

Todavia, existem normas que, a despeito de não tratarem do Estado, encontram-se inseridas no texto constitucional, gozando, portanto, da prerrogativa de superioridade, em decorrência da rigidez constitucional adotada – como acontece no Brasil.

Para modificar tais normas, formalmente constitucionais, deve-se obedecer os trâmites previstos na constituição pelo Constituinte Originário, inclusive enfrentando o quórum parlamentar superior de aprovação da mudança, como estatuído por constituições rígidas.

Assim, mesmo não sendo norma materialmente constitucional – posto que não trata da organização do Estado, nem de suas prerrogativas, etc. –, a Emenda Constitucional nº. 41/03, para alterar o sistema previdenciário previsto na Constituição Federal, deveria enfrentar o trâmite diferenciado, mais rígido, estatuído no art. 60.

Portanto, visando deturpar a norma estabelecida pelo Constituinte Originário, contornando o procedimento legislativo de emendas à Constituição, os políticos do Mensalão compraram apoio político para aprovação, dentre outras, da Emenda Constitucional nº. 41/03.

²² CUNHA JR., Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: JusPodivm, 6ª ed., 2012, p. 113.

2 PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO

A rotina político-jurídica brasileira é pautada pelos termos da Constituição, que, além de dispor acerca da organização do Estado, limitando-o ante o indivíduo, estabelece a forma pela qual a Carta Magna pode vir a ser modificada.

A Constituição brasileira é a base do ordenamento jurídico pátrio porque expressou a vontade popular, manifestada por meio de uma Assembléia Nacional Constituinte, renovando a ordem política até então vigente ao seu bel alvitre, de modo ilimitado. A esta expressão popular chama-se Poder Constituinte Originário.

Apresenta-se, nesse sentido, a definição de Paulo Gustavo Gonet Branco:

A autoridade máxima da Constituição, reconhecida pelo constitucionalismo, vem de uma força política capaz de estabelecer e manter o vigor normativo do Texto. Essa magnitude que fundamenta a validade da Constituição, desde a Revolução Francesa, é conhecida com o nome de poder constituinte originário.

Ao contrário do que ocorre com as normas infraconstitucionais, a Constituição não retira o seu fundamento de validade de um diploma jurídico que lhe seja superior, mas se firma pela vontade das forças determinantes da sociedade, que a precede.

Poder constituinte originário, portanto, é a força política consciente de si que resolve disciplinar os fundamentos do modo de convivência na comunidade política.²³

Como manifestação soberana do povo, nos moldes republicanos atuais, o Poder Constituinte Originário não pode ser limitado sob nenhum aspecto, sendo livre para disciplinar o que quiser, da forma que melhor entender – não sendo restringido sequer pelo freio do direito adquirido²⁴. Dessa manifestação soberana, exsurge a constituição, que refletiria da sociedade política não apenas aquilo que esta é, mas também como deve ser.

O Poder Constituinte Originário, responsável por evocar uma nova ordem jurídico-política, a despeito de ser permanente, atemporal e ilimitado, não se faz ativo a todo instante – antes, age em dado momento, quando o povo, numa comoção intestina, clama por mudanças, que levam à inauguração de uma nova ordem constitucional.

²³ MENDES, Gilmar, *et al.* *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 4ª ed., 2009, p. 231.

²⁴ *Idem*, pp. 243-245.

É de se citar, ainda, a impossibilidade fática de reunião popular em Assembléia Constituinte no Brasil, em virtude da magnitude geográfica do país, de modo que, a despeito de ser o povo o titular do Poder Constituinte Originário, não o exerce, sendo um titular passivo, ao qual se imputa uma vontade²⁵, expressada esta por meio de seus representantes – estes, sim, reunidos em Assembléia.

Deste modo, ainda que não seja exercido pelo povo, o Poder Constituinte Originário, atendendo ao clamor deste, faz com que a Constituição, emanada pelos representantes populares, esteja em posição superior às demais normas do ordenamento jurídico, que à Carta Magna devem observância, formal ou materialmente, sob pena de invalidade, já que a Constituição expressa a vontade do povo.

3 PODER CONSTITUINTE DERIVADO

Conforme já fora pontuado, a constituição, por ser a expressão positivada da vontade popular, sobrepõe-se às demais normas do ordenamento jurídico, que àquela devem observância.

Em sendo norma positivada, escrita, somando-se o fato de que o Poder Constituinte Originário fica latente, inativo (ainda que seja perene), além de que os anseios populares alteram-se no decurso do tempo, em situações imprevistas pela Assembléia Constituinte, a Carta Magna estabelece um processo legislativo diferenciado para que mudanças ao texto constitucional sejam feitas.

Assim é que existe o Poder Constituinte Derivado. Apresenta-se a definição de Bulos do mesmo:

O poder constituinte derivado é um poder *de direito*, um *fato jurídico*, sendo essa a sua natureza.

[...]

Como *dado do mundo jurídico*, origina-se da própria carta magna, que estabelece as condições para o seu exercício.

Embora os poderes originários e secundários sejam *formas de manifestação do poder constituinte*, isso não significa que eles não tenham identidade própria.

Ora, os filhos são diferentes dos pais. O poder constituinte originário é o pai e o derivado, o filho. Este último possui um código genético que o personifica no plano institucional do Estado.

[...]

²⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Poder Constituinte*. São Paulo: Saraiva, 3ª ed., 1999, p. 31

Todavia, ele jamais alcançará a eminência representada pelo poder constituinte de primeiro grau, por ser *constituído, derivado, instituído, de segundo grau*, culminando numa *atividade diferida*. Também não se confunde com o poder legislativo comum, pois, para ser acionado, segue critérios mais rigorosos do que aqueles erigidos para a feitura das leis ordinárias.²⁶

Portanto, por ser um poder constituído, estabelecido pelo Poder Constituinte Originário, o Derivado encontra-se limitado pelos preceitos indicados por aquele, além de observar os anseios do povo.

O Poder Constituinte Derivado é também de titularidade do povo, sendo o seu exercício demarcado nas constituições – no Brasil, a competência reformadora cabe às Casas do Congresso Nacional, ante a inviabilidade de se convocar toda a população para apreciar os projetos de Emenda à Constituição.

Desta forma, evidente está que o exercício do Poder Constituinte Derivado pelo Congresso Nacional advém de sua composição: tanto os representantes do povo, na Câmara dos Deputados, quanto os dos estados-membros, no Senado, são eleitos diretamente pelo povo – titular tanto do Poder Constituinte Originário quanto do Derivado.

Percebe-se, portanto, que os congressistas devem ter em mente os anseios populares quando exprimem sua vontade no exercício do Poder Constituinte Derivado, posto que é o povo o titular de tal poder, e os congressistas, meros representantes populares – sendo abjeta a ideia de que um partido político pudesse comprar o voto dos parlamentares para concretizar seus anseios, notadamente o de perpetuar-se no poder, como aconteceu durante a vigência do Mensalão.

²⁶ BULOS, U. L.. *Op. cit.*, pp. 398-399.

PARTE IV

DA COOPTAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO PELOS OPERADORES DO MENSALÃO

1 NOÇÕES PRELIMINARES

Conforme brevemente fora alhures tratado, o Poder Constituinte Derivado, de titularidade do povo, é exercido pelos representantes deste, no Congresso Nacional, objetivando sempre seus interesses – e nunca o de uma agremiação partidária.

Tal incumbência se deve em decorrência da incapacidade e da inviabilidade de se reunir todo o povo para apreciar propostas de emendas à constituição, além de que são os congressistas eleitos pelo voto popular precipuamente para representar o povo.

Assim, aprouve ao Constituinte Originário, no art. 60 da Carta Magna ora vigente, apontar o Congresso Nacional, permanentemente instalado para o exercício do Poder Legislativo, para exercer, também, o Poder Constituinte Derivado.

Convém, portanto, traçar algumas considerações acerca do Poder Legislativo.

2 DO PODER LEGISLATIVO

O Poder Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional em suas duas Casas – a Câmara dos Deputados, contendo os representantes do povo; e o Senado Federal, com os representantes dos Estados-membros – é o responsável por apreciar e votar as normas antes de entrarem em vigência, quando passarão a ser de observância geral, na assim chamada competência típica.

Além da atividade legiferante propriamente dita, cabe, ainda, ao Congresso Nacional fiscalizar as atividades dos Poderes Executivo e Judiciário, bem como administrar suas próprias finanças e dependências – são as assim chamadas competências atípicas.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, com sucinta clareza, leciona que *“dos três poderes, o Legislativo é o principal dentro da sistemática da ‘separação de poderes’.* *Tal decorre não só de ser ele o que de mais perto representaria o soberano [povo], como também de ser quem estabelece a lei que a todos obriga”*²⁷.

²⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.* São Paulo: Saraiva, 32ª ed., 2006, p. 154.

Já Aderson de Menezes, tratando também do Poder Legislativo, assim ensina:

O poder legislativo é o que tem a função precípua de elaborar as leis, para a vida do Estado e conduta de seus jurisdicionados.

[...]

De qualquer maneira, o seu órgão, que nunca deixa de ser plural, representa permanentemente a vontade popular na feitura das leis e na reclamação de outras medidas necessárias à causa da coletividade.

Além disso, não se circunscrevendo este poder à tarefa legiferante, cresce cada vez mais a sua influência na cúpula estatal dentro naturalmente dos limites constitucionais.

É o que anota J. Pinto Antunes, ao escrever: “O Poder Legislativo é limitado e limitador dos demais poderes. Limitado, pela constituição, porque só pode elaborar leis constitucionais; limitador, porque no Estado de direito não há um poder que possa decidir, a não ser de conformidade com o dispositivo de uma lei anterior”.

E não é só, já que o poder legislativo, nas democracias vigorantes, sendo como é um reflexo direto e legítimo da vontade do povo, possui outra alta função, desempenhando o papel importantíssimo de porta-voz da massa governada, assim da maioria como da minoria, em todos os instantes da existência do Estado e em face dos repetidos atos do governo.²⁸

No mesmo sentido, sintetizando a função legiferante à representativa, José Afonso da Silva conceitua o referido Poder como sendo “*uma instituição fundamental da democracia representativa, porque se compõe de representantes do povo, para o exercício de duas funções básicas: a legislativa e a de controle sobre o governo*”²⁹.

Percebe-se, portanto, que o Poder Legislativo, em decorrência da composição plural e democrática de ambas as suas casas, exerceria um papel de primazia em relação aos demais Poderes. Decerto, ao Executivo caberia aplicar a lei para o bem comum, conquanto ao Judiciário incumbiria interpretar a lei, distribuindo justiça – tudo girando em torno da lei emanada pelo Legislativo.

Tal ideia não escapou de John Locke, que assim escreveu:

Por ser o objetivo primordial de o homem formar sociedade o desfrute da propriedade em paz e segurança, e sendo as leis estabelecidas seu grande instrumento e meio, a primeira providência positiva e fundamental de todas as comunidades é justamente estabelecer o

²⁸ MENEZES, Aderson. *Op. cit.* Rio de Janeiro: Forense, 4ª ed., 1984, pp. 250-251.

²⁹ SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. São Paulo: Malheiros, 2ª Ed., 2ª tiragem, 2007, p. 60.

poder legislativo; e a primeira lei natural básica que deve nortear até o próprio poder legislativo consiste na preservação da sociedade e, até onde seja compatível com o bem público, de todos os seus membros. O poder legislativo não é, pois, somente o poder supremo da comunidade, mas sagrado e intocável nas mãos a que a comunidade o confiou; nem pode um edito, seja de quem for, concebido de qualquer modo ou apoiado por qualquer poder, ter a força e a validade de lei se não tiver sanção do legislativo eleito pela comunidade; faltando isto, a lei não teria o que é imprescindível à sua natureza de lei: o consentimento da sociedade sobre a qual ninguém tem o poder de legislar, a não ser por seu próprio consentimento e autoridade que outorga. Toda obediência, pois, que alguém seja obrigado a prestar até pelos mais solenes juramentos, desemboca por fim neste supremo poder e rege-se pelas leis que este promulga; nem qualquer juramento feito a uma potência estrangeira ou a qualquer poder interno subordinado pode isentar um membro da sociedade da obediência ao legislativo, desde que atue de acordo com a sua obrigação; tampouco pode forçá-lo à obediência contrária às leis por este promulgadas ou exceder seus limites, sendo risível supor que alguém possa ser obrigado a obedecer qualquer poder na sociedade que não seja o supremo.³⁰

Todavia, a despeito da composição precipuamente heterogênea do Poder Legislativo, que reflete as diversas matizes sociais, aprovou a Constituição Federal de 1988, em seu art. 2º, tratar como independentes e harmônicos entre si todos os poderes do Estado, sem apor em relevo quaisquer deles, denotando sua filiação à concepção de Montesquieu – não significando, todavia, que tenha havido uma rejeição da concepção de Locke a respeito da origem da autoridade e validade dos atos do Poder Legislativo.

Decerto, a Constituição Federal ora vigente não rebaixou o Poder Legislativo do pedestal de supremacia, mas alçou também os outros poderes a este nível, sem derrubá-lo.

O Poder Legislativo é o que é por ser composto de representantes do povo.

3 DA IMPOSSIBILIDADE/INVIABILIDADE DA DEMOCRACIA DIRETA

Traçadas algumas linhas preliminares acerca do tema em comento, cabe, por oportuno, aprofundar o tema, demonstrando, assim, a impossibilidade ou a inviabilidade de reunião do povo em assembleia legislativa.

³⁰ LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. São Paulo: Martin Claret, 2006, pp. 98-99.

Conforme já explanado, ao povo pertence todo o poder – utilizando os termos empregados no art. 1º, parágrafo único, da Carta Magna de 1988. Para a melhor doutrina, povo é “*a expressão numérica, demográfica ou econômica que abrange conjunto de pessoas que vivam no território estatal ou mesmo que permaneçam nele temporariamente*”³¹.

Pois bem. Diante deste conceito, cabe quantificar o povo brasileiro. No último censo nacional realizado, no ano de 2010, o Brasil contém 190.755.799 (cento e noventa milhões setecentos e cinquenta e cinco mil setecentos e noventa e nove) habitantes – número este que, por si só, já demonstra a enorme diversidade existente no país.

Recorde-se que no período clássico de Atenas, em que vigia a democracia direta, as decisões eram tomadas diretamente pelo povo – que não abarcava escravos, mulheres, jovens e crianças –, reunido em local público. Especulações otimistas apontam para a existência de cerca de 300.000 habitantes em Atenas neste período, dos quais apenas cerca de 40.000 compunham o “povo”, tendo a faculdade de participar das deliberações das assembleias³². Para a aprovação de leis, exigia-se, ainda, o quórum mínimo de seis mil pessoas³³.

Assim, ante a quantidade diminuta (quando em comparação com a população brasileira) dos cidadãos atenienses, percebe-se que era possível, ainda que não tanto viável, reunir-se todo o povo para a aprovação de leis, na assim chamada democracia direta.

Na atualidade, todavia, só se cogita da democracia direta em parques e pequenos locais, e mesmo assim com restrições. É o que rememora Reinhold Zippelius:

Encontram-se ainda hoje restos de uma democracia directa em alguns pequenos cantões da Suíça, onde a respectiva comunidade se reúne ocasionalmente para debater assuntos políticos. Todavia, até em tais pequenas formações políticas, não-complexas e individualizadas, a globalidade dos cidadãos com direito a voto debate apenas os assuntos de maior importância, enquanto os negócios correntes ficam a cargo

³¹ CAETANO, Marcelo. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1963, p. 103, *apud* SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 210.

³² Os números foram retirados de <http://www.inmediabrasil.com.br/brasiliamix/dombosco/admin/arquivos/apostila_filo.pdf>, acessado em 06 de fevereiro de 2013.

³³ ARNAOUTOGLU, Ilias (org.). *Leis da Grécia Antiga*. São Paulo: Odysseus, 2003, p. 104.

de determinados representantes da comunidade, que preparam sobretudo também as decisões da colectividade.³⁴

Desta forma, percebe-se que, no âmbito nacional, o uso exclusivo do sistema democrático direto, em que não há intermediação de representantes do povo para deliberação e voto de matérias legais e constitucionais, é impossível, em virtude da alta quantidade de cidadãos, sendo viável apenas o seu uso esporádico, por meio de referendos e plebiscitos, conforme preceitua a Carta Magna em seu art. 14.

4 DA REPRESENTATIVIDADE

A) Introdução

Conforme citado anteriormente, ante a impossibilidade ou a inviabilidade de reunir-se todo o povo, titular do Poder, numa assembleia, ao Poder Legislativo cabe representar todo o povo, em suas diversidades inerentes e multiplicidade de pensamentos, motivo pelo qual é composto por uma gama de pessoas.

É de se destacar que, apesar de ser nominalmente apenas a Câmara dos Deputados composta por representantes do povo, na sistemática brasileira vigente não se deve afastar também o Senado Federal da condição de representante popular.

A noção de que os congressistas como um todo representam o povo, no Brasil, abarcando também o Senado Federal, supera a concepção clássica de que os senadores representariam os interesses dos Estados. Este é o pensamento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que entende ser o Senado “*menos uma Câmara de representação dos Estados que uma outra assembleia popular, de espírito mais conservador*”³⁵, lecionando que “*a escolha dos senadores, para que realmente espelhasse o interesse dos Estados e não o das facções políticas por que se distribui o povo destes, deveria ser conferida aos órgãos das unidades federadas.*”³⁶

Portanto, com respaldo em doutrina renomada, trataremos do Poder Legislativo, exercido por representantes do povo, sem fazer distinção entre as Casas do Congresso Nacional.

³⁴ ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 3ª ed., 1997, p. 231.

³⁵ FERREIRA FILHO, M. G.. *Op. cit.*, p. 171

³⁶ FERREIRA FILHO, M. G.. *Op. Cit.*, p. 173

B) Relação Entre Povo, Direito e Estado. As Teorias Dualista e Monista

Conforme previamente tratado, o povo é titular dos Poderes Constitucionais, no sentido de que a sua vontade e os seus anseios são elementos de primazia no concernente à base normativa de ordenamentos jurídicos.

Decerto, é inconcebível que assim não fosse. O próprio fim do direito é ordenar a conduta humana³⁷ - nada mais lógico, então, que embasar o conjunto de normas do direito aos anseios do povo, cuja conduta será regulada, e cujos anseios serão atendidos.

Sobre a interação existente entre o Estado e o direito (tendo-se por demais tratado do povo até o momento), existem duas principais teorias³⁸:

- I) Teoria dualista: afirma serem Estado e direito realidades distintas e sem relação que as envolva, ignorando-se mutuamente;
- II) Teoria monista: compreende ambos como uma só entidade, bipartindo-se em duas concepções, conforme se entenda ser o Estado precursor do direito, ou o contrário.

A teoria dualista, defendida por autores da envergadura de Santi Romano, compreende que o Estado é apenas mais uma fonte do direito, e não a única – concorrendo este com qualquer outro grupo social. Argumentam, ainda, os defensores da teoria dualista que a sociedade sempre se regeu por formas primitivas de direito, conquanto o Estado é resultado de uma gradual evolução.

Por seu turno, a concepção monista mescla o direito ao Estado, afirmando que, grosso modo, este produz aquele, que, por sua vez, regula este. Hans Kelsen, adepto de tal teoria, não admitia a validade simultânea de várias ordens normativas igualmente coercitivas, limitando-se a dotar de tal característica o direito emanado pelo Estado, enquanto personalização da ordem jurídica.

Afirmam, ainda, os defensores da teoria monista, em oposição à dualista, que o dito direito que existia antes da existência do Estado era distante de formas claras, por

³⁷ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 4ª ed., 2005, p. 5.

³⁸ A relação entre direito e Estado ora esboçada, bem como as teorias acerca de tal assunto, compreendem uma síntese do aquilatado estudo realizado por ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria Geral do Estado*. Barueri: Manole, 3ª ed., 2010, pp. 20-22.

não ser produzido segundo uma fórmula ditada pelo Estado, e livres de qualquer coercibilidade, favorecendo seu descumprimento.

A noção de que não existe direito além do emanado positivamente pelo Estado parece não encontrar guarida na ordem jurídica brasileira ora vigente. Decerto, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº. 4.657/42), em seu art. 4º, reconhecendo eventuais omissões na lei positiva, permite que se decidam lides de acordo com os costumes – sendo estes oriundos do próprio povo, sem intermédio do Estado. Faz-se, portanto, registro dos conceitos teóricos, sem, todavia, mesclá-los à prática jurídica.

Entre os adeptos da teoria monista, merece menção o entendimento de Miguel Reale, para quem povo e Estado são entidades distintas, mas sucedâneas: a partir do momento em que aquele se organiza sob um Ordenamento Jurídico, com o fito de buscar fins comuns, exsurgiria o Estado, sendo concebível, segundo o autor, a ideia de que possa ter existido povo sem Estado, mas sempre com a propensão daquele para organizar-se neste.³⁹

De qualquer modo, independente do viés que se adote, não há qualquer prejuízo ao tema em apreço, já que é cediço que o povo antecede tanto o Estado quanto o direito. Todavia, a fins de elucidação, traça-se um panorama geral sobre o assunto, sem qualquer dano à compreensão do tema: o Estado, enquanto resultado da necessidade humana de viver em sociedade, serviria como agregador do povo de certo território, sendo constituído seja pela interação deste povo, seja pela busca de interesses comuns a toda a sociedade – significando, portanto, que cada indivíduo, enquanto parcela do povo, contribui para a formação da vontade deste e, assim, também do Estado e do direito.

Como elemento agregador do povo de certo território, o Estado avocaria para si, numa decorrência natural, o poder-dever de elaborar normas que, obrigatórias a todos os indivíduos, coordenaria as condutas destes de modo a alcançar objetivos comuns a todos. Neste sentido, assim leciona Aderson de Menezes:

Com sua capacidade de mando e dominação, o Estado, diferindo das outras sociedades [tais como família, igreja, associações...], das quais o homem pode retirar-se voluntariamente, até mesmo da família em que nasceu, visa a um elevado objetivo, resumido no *bem público*, em

³⁹ REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. São Paulo: Saraiva, 5ª ed., 4ª tiragem, 2010, pp. 133-136.

que se inclui a ordem e a felicidade sociais. Assim, forçosa e necessariamente o homem nele permanece, submisso ao seu poder coativo, a editar-se através de *atos estatais*, que são adotados por seus órgãos e obrigam a quantos se acham nos limites de validade de suas normas.⁴⁰

Tem-se, portanto, que o povo é precursor tanto do Estado quanto do direito, tendo ambos surgido não apenas por iniciativa popular, mas também para o povo, servindo ambos de instrumento para a consecução dos objetivos deste.

C) Dos Elementos do Estado. Da Soberania do Povo

O Estado é caracterizado pelos elementos que o compõem: povo, território e soberania⁴¹. Na ausência de um deles, não há Estado. É de se mencionar, ainda que, para a existência do Estado, pressupõe-se que haja um determinado povo habitando exclusivamente certo território, de modo soberano, ou com vias de assim tornar-se, que passa a organizar-se juridicamente.

Em sendo o Estado uma consequência de elementos a ele anteriores, elementos estes de que necessita para existir, não pode o Estado negá-los ou combatê-los, sob pena de deixar de ser – num quê de suicídio estatal.

Acerca da titularidade da soberania, assim leciona Miguel Reale:

A soberania é substancialmente da Nação e só juridicamente é do Estado, o que quer dizer que, *socialmente* (mais quanto à fonte do poder), a soberania é da Nação, mas *juridicamente* (mais quanto ao exercício do poder) a soberania é do Estado. É isto no fundo o que querem dizer aqueles autores segundo os quais a soberania, embora substancialmente da Nação, só pode ser *exercida* pelo Estado. O Estado, porém, não exerce a soberania da Nação sem que se verifique uma alteração essencial, pois a *soberania do Estado* é a mesma *soberania da Nação*, mas em um segundo momento *eminente* jurídico.

[...]

Como a história nos demonstra, o povo decide de seu destino soberanamente, até contra o Direito Positivo, mas, uma vez

⁴⁰ MENEZES, Aderson de. *Op. cit.*, p. 45.

⁴¹ À exceção do povo e do território, que se apresentam de modo consensual na doutrina, a soberania por vezes é inserida neste rol, enquanto noutros, excluído. Doutrinadores há também que acrescem à lista o poder, o governo e a finalidade, dando tratamento à parte à soberania. Preferiu-se seguir o entendimento de Miguel Reale, mais verossímil, que inclui a soberania entre os elementos do Estado, por entender-se que os demais derivam dela, quando exercida pelo Estado em conformidade com a vontade do povo.

constituído o Estado, os poderes dos povos se contêm nos limites da capacidade que o ordenamento jurídico atribui à instituição estatal. A soberania é, pois, aquele Direito que caracteriza o Estado como pessoa de Direito por excelência, dotada de poderes jurídicos primários destinados à realização do bem comum.⁴²

Assim é que a soberania do Estado reside antes no povo que o compõe do que no próprio Estado. Tal noção é importante em decorrência da operação do Estado sempre por meio de governos, que são aparelhos administrativos transitórios do Estado, organizados em todos os níveis, munidos de autoridade⁴³, e que pode se utilizar do Estado para fins que não os almejados pelo povo.

A soberania, assim, enquanto elemento pertencente antes ao povo que ao Estado, não pode ser representada, já que ela “consiste essencialmente na vontade geral e a vontade geral não se pode, em absoluto, representar”. Conclui, assim, o douto professor Miguel Reale, afirmando que, em decorrência de sua praticidade, a representação seria o mais importante meio técnico do processo de organização do Estado de Direito, em decorrência da impossibilidade do governo direto pelo povo⁴⁴, arrematando da seguinte forma:

Em verdade, da verificação e do reconhecimento da origem popular da soberania resulta, não a legitimidade ou a necessidade da representação eletiva, mas sim estes três fundamentais princípios de ordem política:

- 1.º) O povo deve ter uma participação cada vez mais ampla nos negócios públicos, de acordo com o seu nível cultural e a sua capacidade ética;
- 2.º) A soberania do Estado deve ser exercida sempre em nome do povo e segundo os seus interesses espirituais e materiais;
- 3.º) Não há ordem estatal legítima sem o consentimento dos governados, donde a necessária nota de *juridicidade* inerente ao conceito de representação política.⁴⁵

De modo diverso, Tratando da representatividade, impende citar que o dever de o Poder Legislativo representar o povo é de aquiescência mundial, sendo ideia

⁴² REALE, Miguel. *Op. cit.*, pp. 157-158.

⁴³ Definição baseada no ensinamento de AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 7ª ed., 2012, pp. 3-4.

⁴⁴ REALE, Miguel., *Op. cit.*, 166-169.

⁴⁵ REALE, M., *Op. cit.*, p. 168.

recorrente desde os idos da Revolução Francesa. Dá mostras da unissonidade com que é tratada tal conceito a lição de Balaguer Callejón:

El carácter de institución central del sistema político del Parlamento em los sistemas parlamentarios de gobierno suele explicarse em virtud de su carácter representativo. Un grupo reducido de personas elegidas en un proceso electoral “representa”, esto es, hace presente o actuante (García Pelayo) al conjunto de ciudadanos y expresan su voluntad en sede parlamentaria. Esta ficción jurídica de la representación tiene origen en el pensamiento revolucionario francés de finales del siglo XVIII [...]. Sin embargo, la evolución del principio democrático com la ampliación del sufragio hasta hacerse universal y la soberanía popular no ha eliminado la institución de la democracia representativa sino los argumentos en los que se sustenta y su funcionamiento; la soberanía se ejerce por “representación” una vez aprobada la Constitución y, por ello, la representación continúa siendo el cauce fundamental, que no único, para la participación de los ciudadanos em los asuntos públicos.⁴⁶

Por meio da representatividade, alguns institutos contidos na Constituição parecem ganhar nova roupagem, como, por exemplo, a necessidade de chancela do Congresso Nacional para que seja declarada guerra pelo Presidente da República, bem como a fiscalização das finanças públicas e a própria atividade legiferante, que elabora leis a serem cumpridas por todos.

Daí, tem-se que o modelo representativo, além de viável, é uma forma de tornar operante a expressão da vontade popular e, conseqüentemente, dá mostras da soberania do país.

D) Da Manutenção da Primazia Popular Ante os Partidos Políticos

No sistema eleitoral brasileiro, que trata da forma como os representantes do povo serão escolhidos, a única forma de se participar do pleito é por intermédio da filiação em partido político. Almeida, denotando a relação existente entre partidos políticos e o sistema representativo, leciona da seguinte forma:

[...] [*Partido político é*] a pessoa jurídica de direito privado, integrada por um grupo de indivíduos que se associam, estavelmente, em torno

⁴⁶ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coord.). *Manual de Derecho Constitucional*, vol. II. Madrid: Tecnos, 2ª ed., 2007, pp. 431-432.

de um objetivo determinado, que é assumir e permanecer no poder ou, pelo menos, influenciar suas decisões e, *ipso facto*, pôr em prática uma determinada ideologia política-administrativa.

[...]

Os partidos políticos se destinam a assegurar, segundo os ditames do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a postular pela defesa dos direitos fundamentais encartados na Constituição Federal.⁴⁷

Do entendimento acima esposado, conclui-se que os partidos políticos são organizações de indivíduos que têm por objetivo o exercício do poder (de titularidade do povo), submetendo-o ao interesse popular conforme o entendimento do partido do que ele compreenda. Eis, aliás, o traço diferencial entre partidos políticos: o que cada um compreende por vontade popular.

Os partidos políticos, desta forma, têm sua razão de existir derivada da concepção constitucional de organização política, entendendo o constituinte que deve haver uma expressão popular mínima de projeto político para que esta possa concorrer em pleitos eleitorais – tanto que a Carta Magna estipula o requisito de caráter nacional dos partidos políticos em seu art. 17, I, sendo a matéria esmiuçada no art. 7º, §1º, da Lei nº. 9.096/95, que assim determina:

Art. 7º [...]

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Todavia, o necessário intermédio de tais entidades partidárias não frustra a soberania popular. É o que entende Canotilho:

A compreensão jurídico-constitucional da **representação parlamentar** não se reconduz ao modelo representativo liberal. A relação deputado-eleitores é hoje substituída por uma “referência triangular”, onde converge relação entre os eleitores e os partidos e a

⁴⁷ ALMEIDA, Roberto Moreira de. *Direito Eleitoral*. Salvador: JusPODIVM, 2009, pp. 95-96.

relação entre os partidos e os deputados, além da referida relação eleitores-representantes. Daí a afirmada prevalência do mandato do partido sobre o do eleitorado (Duverger) e a consideração da dependência do deputado em relação ao partido como o “sucedâneo funcional do mandato imperativo” (Bobbio).⁴⁸

O pensamento do constitucionalista português é aplicável no âmbito jurídico brasileiro. Decerto, entende o Supremo Tribunal Federal que os mandatos dos parlamentares pertencem às legendas, e não aos congressistas – já que os eleitores escolheriam em quem votar pelas pessoas candidatas, mas pelo ideário sustentado pelo partido.

Mas, mesmo com o intermédio partidário, não se pode despir o viés representativo dos parlamentares, já que cada um deles representa, para fins de aprovação de normas, um voto, cada – para, daí, extrair-se a maioria e, eventualmente, a aprovação.

Sobre o tema, assim escreveu James Madison, ao apontar as diferenças entre democracia e república, salientando as vantagens e desvantagens da representatividade, existente nesta, quando ainda se estabelecia a incipiente nação norte-americana:

[...] bem pode acontecer que a opinião pública, externada pelos representantes do povo, seja mais condizente com o bem geral do que se expressa pelo próprio povo, convocado para este fim. Por outro lado, o efeito pode ser contrário. Indivíduos de temperamento faccioso, com preconceitos locais ou propósitos maldosos, poderão, pela intriga, pela corrupção ou por outros meios, inicialmente conseguir os votos, depois trair os interesses do povo.⁴⁹

A dissociação, portanto, da representatividade desempenhada pelos membros partidários e a vontade do povo é entendida como sendo falha dos representantes.

5 MENSALÃO: COMPRANDO O VOTO DOS VOTADOS

Traça-se, agora, um paralelo entre o sistema em que efetuou o Mensalão e, em linhas gerais, com o crime eleitoral de compra de votos. Conforme exposto, o Mensalão

⁴⁸ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 7ª ed., 2009, p. 628.

⁴⁹ MADISON, James, *et al.* *O Federalista*. Campinas: Russel, 3ª ed., 2010, p.79.

constituiu-se na compra de votos de parlamentares para que estes fossem favoráveis à aprovação de normas vantajosas ao governo petista.

Na sistemática democrática em que vivemos, os congressistas, representando o povo, tomam as decisões das matérias que lhes são submetidas conferindo a elas um viés popular, como se o próprio povo, titular dos Poderes Constituintes e efetivo soberano do Estado, apreciasse e avaliasse o assunto tratado.

O Código Eleitoral, velando pela pureza da representação da vontade popular no parlamento, por exemplo, tipifica a compra de votos, seja por ação ou por omissão, daqueles que querem influir na livre escolha dos cidadãos votantes. É o que dispõe o art. 299 da referida norma:

Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita:

Pena - reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa.

No mesmo sentido é o art. 41-A da Lei nº. 9.504/97, acrescido pela Lei nº. 9.840/99 – fruto de iniciativa popular, ressalte-se:

Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. (Incluído pela Lei nº 9.840, de 1999)

Destaque-se que os Tribunais brasileiros têm entendido pela plena aplicação desta última norma em análise, pelo bem da coisa pública. É o que ressalta Delosmar Mendonça Jr.:

O TSE, no labor jurisprudencial, conferiu interpretação sistemática e teleológica à norma, suprimindo lacunas e conferindo a eficácia necessária, substancialmente ao aplicá-la com efeito imediato e dispensar a chamada potencialidade. A organização da sociedade civil

continuou a mobilização criando o comitê nacional de combate à corrupção eleitoral visando divulgar o instituto jurídico-eleitoral. Os advogados eleitoralistas passaram a conhecer a norma e a usá-la, e o resultado é a mudança de paradigma no Direito Eleitoral brasileiro, apesar do ceticismo quanto à eficácia da norma.⁵⁰

A razão de ser vedada a negociação ou troca de favores por votos é que tal prática macula a democracia, e destrói os alicerces que justificam a existência da representatividade e do Poder Legislativo – atentando, portanto, contra a existência da própria República.

Os efeitos da condenação pela prática de captação de sufrágio englobam, portanto, além de multa, a cassação do registro ou diploma do candidato que praticar as condutas descritas na norma. Ou seja, o candidato que negociar o voto do eleitor perderá seu posto de representante, e inutilizará os votos recebidos dos eleitores.

De fato, se é conduta criminosa o oferecimento de vantagem para influenciar na escolha do representante do povo, quão mais crime também não seria a interferência na opinião do representante já eleito, para que este olvide o cidadão que representa e vote conforme quer o promitente? Não seria esta prática, de idêntica forma, também um atentado à democracia e à República, maximizada pela quantidade de votos envolvidos?

A atuação do parlamentar corrupto, que negocia seu próprio voto, é moralmente execrável porque mercadeja, à revelia do povo, o interesse deste. Atuando como procurador da sociedade, o congressista, pela função que atua, deve atuar pautado pelo interesse daqueles que representa, e não pelo seu próprio, nem tampouco daquele que o subornou.

O voto do parlamentar, portanto, não é seu, e sim da parcela da população a que este representa.

Portanto, nada mais lógico que considerar-se ilícita também a conduta daquele que deseja comprar o voto do representante do povo, posto que aquele está, numa única ação, comprando todos os votos dos cidadãos que elegeram este.

⁵⁰ MENDONÇA JR., Delosmar. *Manual de Direito Eleitoral*. Salvador: JusPODIVM, 2006, p. 155.

6 DA DIFERENÇA ENTRE A VONTADE DO POVO E A VONTADE DO GOVERNO

Ainda, é de bom alvitre ressaltar que a vontade do governo não necessariamente se iguala à do povo. Apesar de este escolher aquele, não necessariamente os anseios de um correspondem aos do outro.

De fato, o governo, na medida em que seja o órgão de autoridade que se impõe no território nacional, e revela a soberania do Estado em caráter transitório, limitado pelo período de um mandato⁵¹, é escolhido pelo povo para promover a realização de seus anseios.

O caráter transitório do governo se deve pelas variações sociais que determinam as vontades do povo, que o compelem a uma mudança nos mandatários em dados momentos. Todavia, pode-se resumir a vontade do governo, com o passar do tempo, em apenas manter-se na posição em que se encontram – o que não necessariamente importa numa mudança de postura de sua parte.

De fato, exemplifica o ora aduzido a própria aprovação da EC 41/2003, que modificou o regime previdenciário dos servidores públicos. Se fossem correspondentes as vontades de povo e do governo, das duas, uma: ou seriam os benefícios previdenciários todos deveras vantajosos, conforme o apelo popular; ou seria todo o sistema previdenciário extinto, à guisa de economia de recursos públicos.

Assim, há como que uma síntese oriunda da tese da vontade do povo e da antítese dos anseios do governo. Qualquer tentativa em modificar esta síntese demanda muito esforço governista e muita resistência dos representantes populares – e o método ilícito, mas mais fácil, do Mensalão, foi a forma encontrada pelo PT de fazer prevalecer sua vontade, enquanto governo.

⁵¹ Conceito formulado com base nas lições de MENEZES, A., *Op. cit.*, pp. 143-144 e AGRA, W. M., *Op. cit.*, pp. 3-4.

PARTE V
DA INVALIDADE DAS NORMAS APROVADAS DURANTE A ATIVIDADE
DO MENSALÃO

1 DA VIOLAÇÃO ÀS NORMAS IMPLÍCITAS DE PROCESSO LEGISLATIVO

Diante de todo o arcabouço lógico-argumentativo traçado nas linhas anteriores, apontando para a necessária independência do Poder Legislativo, seja por este ser o representante do Poder Constituinte Derivado, de titularidade do povo, seja porque na estrutura do Estado, necessariamente deve haver uma separação entre os Poderes que o compõem, ou ainda porque a lei deve corresponder à vontade popular, e não aos ditames de um governo.

Decerto, todas as ideias acima apresentadas possuem um correspondente, ainda que indireto, na Constituição Federal, ou até mesmo na composição do Estado conforme fora estatuído – são os chamados princípios constitucionais implícitos.

Sobre o tema, valemo-nos outra vez do ensino de Ferreira Filho:

Com efeito, as Constituições dogmáticas do século XVIII, do século XIX, da primeira metade do século XX incorporavam princípios que nelas apareciam como regras. A partir destas é que eles eram *inferidos*. Sem dúvida, na atividade de elaboração da Constituição, estavam claros como diretrizes na mente dos constituintes, mas como que desapareciam quando feita a obra, como andaimes que se retiram de uma construção terminada.

Assim, a Constituição brasileira poderia ser, por indução, reduzida a alguns princípios, em última instância: princípio do Estado de Direito, princípio democrático, princípio federativo, princípio da separação dos poderes, princípio liberal, ou da limitação do poder, princípio social, ou da proteção aos economicamente fracos.

Destarte, na Constituição estão sempre implícitos alguns princípios que podem ser designados por *princípios inferidos*. A doutrina moderna ousa chamá-los eruditamente de *princípios apofânticos*.⁵²

De fato, a existência de princípios implícitos à ordem constitucional não é matéria estranha ao conhecimento dos doutrinadores constitucionalistas. Pode-se, portanto, afirmar que, por decorrência do arcabouço constitucional erigido

⁵² FERREIRA FILHO, M. G.. *Op. cit.*, p. 391.

originariamente, é pressuposto de validade de quaisquer norma prolatada pelo Congresso Nacional a independência deste, sob pena de, como bem alerta Alexandre de Moraes, retroceder-se à época do arbítrio e da ditadura⁵³.

Ora, não se pode vislumbrar que um Poder do Estado queira açambarcar outro, impedindo-o de funcionar de forma livre e independente, conforme preceitua a própria Constituição Federal, sob pena de nulidade do ato praticado em desacordo, por violação a pressuposto de validade. É o que entende José Afonso da Silva:

Para que possa haver uma legislação válida, é necessário ocorram certos requisitos, sem os quais o ato jurídico não pode obrigar como ato legislativo – como lei.

A esses requisitos denominamos aqui de pressupostos do processo legislativo, por preexistirem à formação da lei determinada.

No constitucionalismo moderno, o mais importante desses pressupostos é a existência de órgãos específicos, a que se atribui a incumbência de elaborar as leis, decorrente do princípio de distinção de funções ou separação de poderes, pelo qual se entregou a função legislativa às assembleias de representantes do povo.⁵⁴

Assim é que, mesmo não constando explicitamente em nenhuma das normas da Seção VIII, do Capítulo I, do Título IV da Constituição Federal, pode-se afirmar que a observância do princípio da independência do Poder Legislativo é um pressuposto de validade das normas emanadas por este.

Decerto, em tendo os mandantes do Poder Executivo usurpado dos representantes do povo a representação deste, apontando a forma com que deveriam votar matérias afetas ao interesse daqueles, foi violada a norma que preceitua a separação dos poderes – e, portanto, abalroado foi o pressuposto de independência do Poder Legislativo, razão pela qual as normas aprovadas durante a existência do Mensalão são nulas de pleno direito, não merecendo, sob o enfoque jurídico, a devida observância no território nacional.

⁵³ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 25ª ed., 2010, p. 415.

⁵⁴ SILVA, J. A. *Op. cit.*, 2007, p. 45

2 DO ATENTADO CONTRA A NORMA INSCULPIDA NO ART. 60, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Em aditivo, é de se ressaltar que a Constituição Federal elenca, no art. 60, § 4º, III, a tentativa de abolição da separação de Poderes como sendo impeditivo de deliberação de propostas que tenham por fim este escopo, e a Emenda Constitucional nº. 41/2003 não respeitou, formalmente, tal norma.

Ora, traça-se agora um silogismo elementar: em sendo a Emenda Constitucional nº. 41/2003 uma norma proposta como se a separação de Poderes houvesse sido abolida, e em determinando a Constituição Federal que as normas tendentes a abolir a separação de Poderes não serão sequer objeto de deliberação, conclui-se que sobre aquela, por desprezar esta, sequer deveria o Congresso Nacional deliberar – ressaltando-se, portanto, mais um sinal da nulidade jurídica da referida Emenda.

Decerto, se a Constituição estatui a proibição do menor (deliberação de proposta tendente à abolição da separação dos Poderes), quanto mais proibida seria o maior (deliberação de proposta como se a separação de Poderes abolida estivesse)? Repete-se: a Emenda Constitucional 41/2003 viola o processo constitucional de formação de leis, não havendo razões jurídicas para mantê-la vigente no Ordenamento Pátrio.

Portanto, infere-se que a vedação constitucional inserida no art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal, não deve ser aplicada de forma restrita a violações formais ao seu teor, mas deve ter sua observância levada aos casos em que há afronta formal ao seu dispositivo – como ocorreu com a EC nº. 41/03, por exemplo.

Desta forma, conclui-se que as normas aprovadas durante o período em que esteve ativo o esquema do Mensalão desprezam o teor do art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal, sendo juridicamente inválidas.

3 DA NULIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 41/2003 POR VÍCIO DE DECORO PARLAMENTAR

Parte da doutrina, representada precipuamente por Pedro Lenza⁵⁵, defende,

⁵⁵ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 15ª ed., 2011, pp. 234-235.

ainda, que, sob análise do âmbito jurídico, as normas aprovadas durante a vigência do Mensalão, especialmente as emendas constitucionais, são inválidas e, portanto, inconstitucionais.

Para tanto, alegam que as normas compradas pelo esquema corrupto ofende a norma insculpida no art. 55, §1º, da Constituição Federal:

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

[...]

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

[...]

§ 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.

Apesar de não citar explicitamente como nulas as normas aprovadas por parlamento que percebeu vantagens indevidas, esta é uma decorrência lógica do tratamento dispensado aos parlamentares que faltem com o devido decoro.

Decerto, em sendo causa de cassação, com a devida revogação do mandato de representante popular, a percepção de verbas ilícitas – como houve durante o período em que esteve ativo o esquema do Mensalão –, como poderiam ser válidas as normas aprovadas com a participação numérica decisiva deste? Não poderiam.

Sendo enfático, Pedro Lenza leciona que, em casos tais como os do Mensalão, *“sem dúvida, trata-se de inconstitucionalidade, pois que maculada a essência do voto e o conceito de representatividade popular”*.

Portanto, tem-se que as normas aprovadas durante o período em que esteve ativo o Mensalão incorrem no chamado “vício de decoro parlamentar”, dado que os membros do Congresso, para que houvesse a aprovação das mesmas, incorreram em fato que os sujeita a cassação por quebra do decoro parlamentar.

4 DA NULIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 41/2003 POR VÍCIO DE ORIGEM

Ainda, menciona-se que se insurgirá o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) contra a validade jurídica da Emenda Constitucional nº. 41/2003 por ocorrência de vício

de origem, em ação que tramitará perante o Supremo Tribunal Federal, tão logo transite em julgado a Ação Penal nº. 470/MG, conforme foi noticiado pela assessoria de imprensa no referido partido⁵⁶.

A doutrina entende por vício de origem, ou de iniciativa, a tentativa de se valer da prerrogativa de determinado agente político estatal de propor projeto de norma para fazer aprovar uma que seja conforme a sua vontade, sendo entendido por diversos Tribunais pátrios que tal vício não pode ser convalidado *a posteriori*⁵⁷.

Decerto, cumpre ressaltar que, apesar de a Carta Magna conferir ao mandante do Poder Executivo a faculdade de propor emenda à Constituição (CF, art. 60, II), no caso da Emenda Constitucional nº. 41/2003 – contra a qual se insurgirá o PSOL –, houve uma ilícita interferência do Poder Executivo na fase de deliberação e votação do então Projeto, que são de exclusividade do Poder Legislativo, o que acarretaria, com razão, no vício inconvalidável da referida Emenda.

Ora, no tocante à fase de deliberação, cumpre registrar a gravidade da ação do Executivo, nos termos do entendimento de Ferreira Filho: “*A fase da deliberação é propriamente constitutiva da lei, no sentido de que nela e por ela o Legislativo estabelece as regras jurídicas novas. É indubitavelmente a principal do processo legislativo*”⁵⁸.

Daí infere-se que qualquer intromissão na fase de deliberação de propostas de emenda à Constituição macula insanavelmente todo o processo legislativo, não havendo, portanto, razão para manter-se em vigor, do ponto de vista jurídico, a Emenda Constitucional nº. 41/2003.

5 DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE QUESTIONANDO AS NORMAS APROVADAS NA VIGÊNCIA DO MENSALÃO

A despeito do aguardo, até o momento, do trânsito em julgado da Ação Penal nº. 470/MG, já se encontram, sob a apreciação do Supremo Tribunal Federal, quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade questionando a validade da Emenda

⁵⁶ PSOL pede que STF derrube reforma da Previdência. Disponível em <<http://o-povo.jusbrasil.com/politica/103829536/psol-pede-que-stf-derrube-reforma-da-previdencia>>, acessado em 11 de junho de 2013.

⁵⁷ Como exemplo, citam-se os seguintes julgados, proferidos pelo STF: RE 550.674/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, pub. DJ 05/12/2011; ADI 2.867/ES, Rel. Min. Celso de Mello, Pub. DJ 09/02/2007. Ambos comprovam a superação da Súmula nº. 5 do Pretório Excelso.

⁵⁸ FERREIRA FILHO, M. G.. *Op. cit.*, p. 192.

Constitucional nº. 41/2003, e seus maléficis efeitos aos servidores públicos inativos, com a aprovação da chamada “Reforma Previdenciária”.

Das quatro ADIs, três encontram-se sob a relatoria da ministra Cármen Lúcia (as de nºs 4.887, 4.888 e 4.889, protocoladas, respectivamente, pela Associação de Delegados de Polícia, pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil e pelo Partido Socialismo e Liberdade), e uma, do ministro Marco Aurélio (de nº 4.885, de autoria da Associação dos Magistrados do Brasil e da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho).

O eminente doutrinador Luiz Flávio Gomes, em texto lançado à *internet*, em que pese a sua especialização em Direito Processual Penal e Direito Penal, defendeu a manutenção da referida Emenda, em detrimento das ADIs, por entender que “*mesmo excluindo os parlamentares venais, ao que tudo indica, continua havendo quórum amplo suficiente para a aprovação*”⁵⁹.

Como que considerando o entendimento do doutrinador acima apresentado, o Procurador-Geral da República, Roberto Gurgel, em recente manifestação, por via de parecer enviado à Relatora das ADIs, ministra Cármen Lúcia, posicionou-se de forma análoga:

É indispensável que haja a comprovação da maculação da vontade de parlamentares em número suficiente para alterar o quadro de aprovação do ato normativo, o que não ocorre na hipótese ora analisada. Na ação penal 470, foram condenados sete parlamentares em razão da sua participação no esquema de compra e venda de votos e apoio político que ficou conhecido como mensalão⁶⁰.

Ora, parecem ambos ter olvidando que, dos políticos cujos votos foram comprados, a maioria era composta de líderes partidários, que representavam, à época, 108 deputados – número mais que suficiente para pôr fim à maioria constitucional de dois terços prevista para a aprovação de Emendas Constitucionais – e, pelo cargo que ocupavam, indicavam como os deputados componentes de suas legendas deveriam votar, com o governo – isso se se desconsiderar a gama restante de argumentos jurídicos

⁵⁹ GOMES, Luiz Flávio. *EC 41/2003. Reforma da Previdência. Mensalão. Compra de parlamentares. Constitucionalidade da Reforma*, disponível em <<http://espaco-vital.jusbrasil.com/noticias/100168397/ec-41-2003-reforma-da-previdencia-mensalao-compra-de-parlamentares-constitucionalidade-da-reforma>>, acessado em 11 de junho de 2013.

⁶⁰ *Gurgel diz ser contra anular Reforma da Previdência por mensalão*, disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/05/gurgel-diz-ser-contr-a-anular-reforma-da-previdencia-por-mensalao.html>>, acessado em 11 de junho de 2013.

pró-invalidação das normas em apreço, que fazem naufragar qualquer pretensão similar, como os defeitos anteriormente mencionados.

Decerto, o próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu art. 10, IV:

Art. 10. O Líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas:

[...]

IV - encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada, por tempo não superior a um minuto;

Omissis

Os 108 deputados compunham os blocos do PP, do PTB e do PL/PSL, e tiveram, os três, os respectivos líderes condenados no âmbito da Ação Penal nº. 470/MG. Sem esses 108 votos, a Emenda Constitucional nº. 41/2003, que foi aprovada com 358 votos favoráveis, não teria alcançado o mínimo de três quintos estabelecidos na Constituição Federal.

Portanto, desconsiderar o papel de influência dos líderes partidários, comprados ilicitamente na época do Mensalão, descartando a influência que estes certamente tiveram no indicativo de votação, para suas bancadas, das matérias a serem votadas pelo Congresso Nacional, é, em nossa concepção, um erro, e, certamente, não convencerá os doutos ministros do Supremo Tribunal Federal – cuja apreciação da matéria aguardamos.

6 DOS QUESTIONAMENTOS JUDICIAIS À VALIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 41/2003 EM AÇÕES TRAMITANDO NA JUSTIÇA

Ainda, mister se faz mencionar que estão em trâmite, em várias instâncias da Justiça Federal, ações em que a parte autora questiona a validade jurídica da Emenda Constitucional nº. 41/2003, com o fito de restaurar benefícios previdenciários à situação existente antes da promulgação da referida Emenda – alegando-se, para tanto, a sua invalidade jurídica por ter sido aprovada durante a vigência do Mensalão.

Na mais comentada no noticiário, a primeira decisão judicial que desconsiderava a modificação constitucional, uma viúva de pensionista conseguiu reverter a alteração em seu benefício, levando-o novamente ao patamar anterior à

promulgação da referida Emenda, conforme decidido por Juiz da 1ª Vara da Fazenda de Belo Horizonte, Geraldo Claret de Arantes⁶¹.

Alegou o magistrado, no *decisum* em comento, que a Reforma da Previdência foi maculada de forma irreversível pela falta de decoro dos parlamentares, “tornando-a inválida *ex tunc*”, e, valendo-se da teoria da “frutos da árvore envenenada”, alegou que “o que deriva do ilícito, também o é”, furtando-se de aplicar ao caso em tela a norma em comento, já que “a EC 41/2003 é fruto da árvore envenenada pela corrupção da livre vontade dos parlamentares, ferindo a soberania popular, em troca de dinheiro”, declarando tal Emenda inconstitucional, com escopo no controle difuso de constitucionalidade⁶². Após Apelação, a matéria encontra-se incluída na pauta de julgamentos pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Assim é que, em havendo a legítima possibilidade do uso do direito de ação para buscar, junto ao Poder Judiciário, de matérias como a ora tratada, aliado ao princípio da inafastabilidade da jurisdição e à possibilidade do controle difuso de constitucionalidade, nada impede que as diversas instâncias competentes apreciem matérias semelhantes e, até manifestação do Supremo Tribunal Federal, decidam da forma que melhor entenderem.

⁶¹ *Mensalão: Juiz de Minas segue tese do STF e anula efeitos da reforma da Previdência*, disponível em < http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/10/25/interna_politica,325462/mensalao-juiz-de-minas-segue-tese-do-stf-e-anula-efeitos-da-reforma-da-previdencia.shtml>, acessado em 11 de junho de 2013.

⁶² A íntegra da Sentença está disponível para consulta em < http://ultimainstancia.uol.com.br/media/anexos/Sentenca+1+vara+da+fazenda+de+bh+_+juiz+geraldo+claret+de+arantes.pdf>.

CONCLUSÃO

O Mensalão, portanto, foi um patente atentado ao Estado Democrático de Direito.

Conforme argumentado, o esquema do Mensalão, que comprou voto de parlamentares – principalmente de líderes de partidos – em troca de apoio para a aprovação de normas de interesse do governo petista, configurou-se como uma tomada de poder do povo, a quem pertence, para um único partido, titular do Poder Executivo.

De fato, conforme dispõe a Constituição Federal, o povo é o titular do poder – tanto o constituinte originário quanto o derivado são de sua titularidade. Seu exercício, todavia, em decorrência da inviabilidade de ser exercido diretamente, foi delegado aos representantes do povo, os parlamentares, que são ocupantes de mandatos eletivos, e que, entre suas atribuições, está a de, deliberando e votando projetos de normas, indicar a vontade da população.

O sistema representativo só se reveste de legitimidade quando os representantes fazem corresponder suas ações aos interesses dos representados – tanto mais porque, conforme aduzido, a própria existência do Estado apenas se justifica quando se busca a realização daquilo que é impossível aos indivíduos conseguirem por si sós. Daí extrai-se que o Mensalão maculou o sistema representativo, ao cooptar os representantes do povo para o interesse do partido titular do Poder Executivo.

Ademais, o correto funcionamento do Estado apenas se viabiliza quando as três funções estatais são divididas de forma autônoma e independente, para que possam funcionar com liberdade na busca pelo bem-comum. A partir do momento que o Partido dos Trabalhadores, ocupantes do Poder Executivo, subjuga o Poder Legislativo, acaba por corromper toda a sistemática de funcionamento do Estado.

Desta forma, é razoável concluir que existem razões jurídicas bastantes para se entender serem juridicamente incompatíveis com o Ordenamento Jurídico brasileiro as normas aprovadas durante o período em que se encontrava operante o esquema do Mensalão, seja por desrespeitarem, em sua elaboração, os princípios éticos implícitos do processo legislativo; seja por violarem, formalmente, cláusula pétrea da Carta Magna (art. 60, § 4º, III); quer por ter havido vício de decoro parlamentar; quer por vício de origem.

Em aditivo, ainda se encontra em vias de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal ações do controle concentrado que questionam a validade de tais normas – com

destaque à EC nº. 41/03 –, e ainda uma plêiade de outras ações ordinárias questionando-as, todas apontando para a relevância e atualidade da matéria ora tratada.

Assim é que entende-se serem juridicamente inconstitucionais e inválidas algumas normas aprovadas durante o período entre os anos de 2003 e 2005, quando esteve ativo o criminoso esquema do Mensalão, eis que este foi utilizado para a aprovação de normas mais benéficas ao Governo Federal do Partido dos Trabalhadores, tendo-se olvidado da representatividade popular a ser exercida pelo Congresso Nacional.

BIBLIOGRAFIA

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Teoria Geral do Estado. Barueri: Manole, 3ª ed., 2010.

AGRA, Walber de Moura. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 7ª ed., 2012.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. Direito Eleitoral. Salvador: JusPODIVM, 2009.

ARISTÓTELES, A Política. São Paulo: Ícone, 2007.

ARNAOUTOGLOU, Ilias (org.). Leis da Grécia Antiga. São Paulo: Odysseus, 2003.

AZAMBUJA, Darcy. Introdução à Ciência Política. São Paulo: Globo, 17ª ed., 2005.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coord.). Manual de Derecho Constitucional, vol. II. Madrid: Tecnos, 2ª ed., 2007.

BASTIAT, Frédéric. A Lei. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 3ª ed., 2010.

BÍBLIA. Português, Bíblia Sagrada. Tradução de João Ferreira de Almeida. Barueri: Sociedade Bíblica do Brasil, 2008. Edição Revista e Atualizada.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 26ª ed., 2011.

_____. Teoria do Estado. São Paulo: Malheiros, 6ª ed., 2007.

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 6ª ed., 2011.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 7ª ed., 2009.

CUNHA JR., Dirley da. Curso de Direito Constitucional. Salvador: JusPodivm, 6ª ed., 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 32ª ed., 2008.

_____. O Poder Constituinte. São Paulo: Saraiva, 3ª ed., 1999.

GOMES, Luiz Flávio. EC 41/2003. Reforma da Previdência. Mensalão. Compra de parlamentares. Constitucionalidade da Reforma, disponível em <<http://espacovital.jusbrasil.com/noticias/100168397/ec-41-2003-reforma-da-previdencia-mensalao-compra-de-parlamentares-constitucionalidade-da-reforma>>.

GUSSI, Evandro. GONÇALES, J. C., Separação de Poderes. Disponível em <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/1245/1186>>.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. O Federalista. Campinas: Russel, 3ª ed., 2010.

KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. São Paulo: Martins Fontes, 4ª ed., 2005.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquemático. São Paulo: Saraiva, 15ª ed., 2011.

LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MAGALHÃES, José Antônio Fernandes de. Ciência Política. Brasília: Vestcon, 3ª ed., 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 4ª ed., 2009.

MENDONÇA JR., Delosmar. Manual de Direito Eleitoral. Salvador: JusPODIVM, 2006.

MENEZES, Aderson de. Teoria Geral do Estado. Rio de Janeiro: Forense, 4ª ed., 1984.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 25ª ed., 2010.

PEREIRA, Merval. Mensalão – o dia a dia do mais importante julgamento da história política do Brasil. São Paulo: Record, 3ª ed., 2013.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. Reforma da Previdência em Perguntas e Respostas. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/7387/reforma-da-previdencia-em-perguntas-e-respostas>>.

REALE, Miguel. Teoria do Direito e do Estado. São Paulo: Saraiva, 5ª ed., 4ª tiragem, 2010.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 12ª ed., 1996.

_____. Processo Constitucional de Formação das Leis. São Paulo: Malheiros, 2ª Ed., 2ª tiragem, 2007.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. Teoria do Estado. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

VILLA, Marco Antônio. Mensalão: o julgamento do maior caso de corrupção da história política brasileira. São Paulo: Leya, 2012.

ZIPPELIUS, Reinhold. Teoria Geral do Estado. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 3ª ed., 1997.