



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA - UEPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIAS**

EDNALDO MOSCOSO BORGES

**INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE DECORO
PARLAMENTAR**

**CAMPINA GRANDE
2011**

EDNALDO MOSCOSO BORGES

**INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE DECORO
PARLAMENTAR**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado como pré-requisito para
a obtenção do título de Bacharel em
Direito pela Universidade Estadual
da Paraíba.

Área: Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Esp. Valfredo de
Andrade Aguiar Filho

CAMPINA GRANDE
2011

B732i Borges, Ednaldo Moscoso.
Inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar [manuscrito] / Ednaldo Moscoso Borges.– 2011.
55 f.
Digitado.
Trabalho Acadêmico Orientado (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2011.
“Orientação: Prof. Me. Valfredo de Andrade Aguiar Filho, Departamento de Direito Público”.

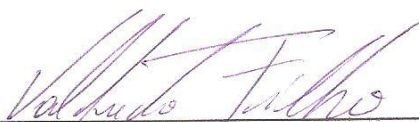
1. Direito eleitoral I. Título.

21. ed. CDD 342.07

EDNALDO MOSCOSO BORGES

**INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE DECORO
PARLAMENTAR**

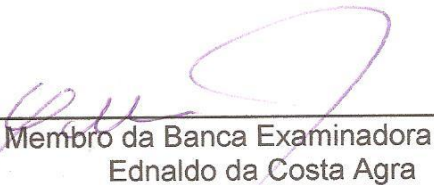
BANCA EXAMINADORA



Orientador: Prof. Esp. Valfredo de Andrade Aguiar Filho



Membro da Banca Examinadora
Renata Maria Brasileiro Sobral



CAMPINA GRANDE
2011

RESUMO

Após os escândalos dos esquemas de compras de votos no Congresso Nacional e das sanções aplicadas aos envolvidos, questionou-se se as leis, aprovadas mediante prestação pecuniária aos parlamentares, seriam constitucionais. Este será o objeto do nosso trabalho, qual seja, analisar os aspectos constitucionais dessas leis. Para tanto, abordaremos as particularidades da nossa Constituição Federal de 1988, pois são peculiaridades que a sobrepõe às demais normas do ordenamento jurídico, colocando-a no ápice da pirâmide normativa. Veremos que, para ser respeitada essa hierarquia normativa, surge o controle de constitucionalidade que tem o desígnio de analisar as normas infraconstitucionais e verificar se elas estão ou não de acordo com a Carta Magna. Ao aplicar o controle à espécie normativa, poderemos constatar duas classes de inconstitucionalidades já convalidadas pela doutrina, a primeira conhecida como material quando o conteúdo da lei não está de acordo com a Constituição Federal, e a segunda chamada de formal, quando o processo de formação normativo da referida lei não é respeitado. Essas leis infraconstitucionais são constituídas através de um procedimento rígido de elaboração normativo previsto pela própria Constituição, é chamado de processo legislativo. Comentaremos sobre o decoro parlamentar que se trata de princípios éticos de conduta, presentes na Constituição, que devem orientar e guiar o parlamentar. Sua violação, no entanto, em sede de processo legislativo, ensejaria numa inconstitucionalidade da qual faremos uma vasta explanação. No tocante às técnicas de pesquisa empenhadas, utilizaremos o método explicativo e dedutivo além de uma ampla investigação bibliográfica.

Palavras- Chave: Inconstitucionalidade. Decoro Parlamentar. Violação. Processo Legislativo.

ABSTRACT

After the scandals of vote buying in National Congress and the sanctions applied to those involved, questioned whether the laws adopted by bribery would be constitutional. This will be the object of our work, namely, to analyze the constitutional aspects of these laws. To this end, we will discuss the Constitution's particularities, because these are peculiarities that overlaps the others laws, placing our Constitution at the apex of the pyramid rules. We will see that, order to be respected this normative hierarchy; there is the control of constitutionality which has the purpose of examining the laws that are under the constitution and determines whether or not they are in accordance with the Federal Constitution. When we apply the control to normative kind, we can find two classes of unconstitutionality has already recognized by the doctrine, the first is known as material unconstitutionality, when the content of the law is not in accordance with the Constitution and the second is called formal unconstitutionality, when the formation process of law is not respected. These laws, which are under the constitution, are made through a rigid normative procedure, provided by the Constitution itself, it is called legislative process. We will comment on the parliamentary decorum, it's principles of ethical conduct, present in the Constitution which must guide and lead the parliamentary. Its violation, in the legislative process, would case an unconstitutionality which we will do a comprehensive explanation. With regard to research techniques involved, we will use the deductive method and the explanation method, beyond an extensive literature search.

Key Words: Unconstitutionality. Parliamentary Decorum. Violation. Legislative Process

INTRODUÇÃO	7
1 DA CONSTITUIÇÃO	9
1.1 CONSTITUCIONALISMO	9
1.2 CONSTITUIÇÃO	9
1.3 CLASSIFICAÇÃO DAS CONSTITUIÇÕES	10
1.3.1 Quanto à origem	10
1.3.2 Quanto à forma	11
1.3.3 Quanto ao conteúdo	11
1.3.4 Quanto ao modo de elaboração	12
1.3.5 Quanto à estabilidade	12
1.3.6 Quanto à extensão	13
1.4 APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS	14
2 DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	16
2.1 SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO	16
2.2 ESPÉCIES DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	17
2.2.1 Controle preventivo	17
2.2.2 Controle repressivo	18
2.2.2.1 Controle difuso	19
2.2.2.2 Controle concentrado	20
2.3 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE GENÉRICA	21
2.4 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE INTERVENTIVA	25
2.5 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO	26
2.6 AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE	28
2.7 ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL ..	29
3 INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE DECORO PARLAMENTAR.	31
3.1 INCONSTITUCIONALIDADES	31
3.1.1 Inconstitucionalidade por omissão	32

3.1.2 Inconstitucionalidade por comissão	32
3.1.2.1 Vício material	33
3.1.2.2 Vício formal	33
3.2 PROCESSO LEGISLATIVO.....	34
3.2.1 Introdução	34
3.2.2 Processo legislativo ordinário.....	35
3.2.3 Processo legislativo sumário	38
3.2.4 Processos legislativos especiais	39
3.2.4.1 Introdução	39
3.2.4.2 Emendas constitucionais.....	39
3.2.4.3 Lei complementar.....	40
3.2.4.4 Lei delegada.....	41
3.2.4.5 Medida provisória.....	42
3.2.4.6 Decreto legislativo	43
3.2.4.7 Resolução	43
3.3 DECORO PARLAMENTAR.....	44
3.4 A INCONSTITUCIONALIDADE	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS	55

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como escopo analisar as leis que são votadas e aprovadas mediante vício ao decoro parlamentar, aprofundando-se, principalmente, no aspecto constitucional.

Após a ampla divulgação do chamado “escândalo do mensalão” e com a consequente condenação dos envolvidos, muito se tem discutido a respeito da constitucionalidade das leis maculadas pela ocorrência de prestação pecuniária aos parlamentares.

O tema é bastante interessante e polêmico apesar de pouco material aprofundado e específico sobre o assunto ter sido encontrado para fundamentar nossos estudos. Importante ressaltar que o tema não se resume apenas no escândalo em questão tendo em vista que o Poder Legislativo, como um todo, tem sido alvo, frequentemente, de denúncias de corrupção, sem esquecer, evidentemente, dos demais Poderes Públicos.

Para alcançar nossos objetivos, de estudar, analisar e classificar as leis eivadas de vício pela violação ao decoro parlamentar, dividiremos o presente trabalho em três capítulos.

No primeiro capítulo, faremos uma breve abordagem sobre os conceitos iniciais do Direito Constitucional, traremos os aspectos históricos, definições, classificações e aplicabilidade das normas constitucionais.

São noções introdutórias que servem para compreender o alcance e a dimensão que o Direito Constitucional representa para o mundo do Direito assim como para a sociedade em geral.

No segundo capítulo, adentraremos no controle de constitucionalidade, matéria de suma importância para o entendimento do objeto abordado neste trabalho, visto que se trata da Supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico e, também, da rigidez constitucional e proteção dos direitos fundamentais. Em outras palavras, nas constituições rígidas, como a nossa, verifica-se a superioridade da Lei Maior sobre todas àquelas produzidas pelo Poder Legislativo.

No referido capítulo, abordaremos os momentos de controle de constitucionalidade bem como suas espécies, em seguida, explicaremos detalhadamente cada uma das situações verificadas no controle concentrado, quais sejam: ação direta de inconstitucionalidade genérica (ADI), arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO), ação direta de inconstitucionalidade interventiva (ADI interventiva) e, finalmente, ação declaratória de constitucionalidade (ADC).

No último capítulo, penetraremos de forma ainda mais profunda no objeto principal deste trabalho. Iniciaremos abordando as espécies de inconstitucionalidades já consagradas pela doutrina, depois elucidaremos, minuciosamente, sobre o processo legislativo de formação das normas, inclusive os processos legislativos especiais e, por fim, apreciaremos o decoro parlamentar e o aspecto constitucional de sua violação.

A análise das noções introdutórias da Constituição, do controle de constitucionalidade assim como do processo legislativo tem como intento embasar o leitor, afim de que compreenda as ideias e os argumentos consignados nos tópicos finais do nosso trabalho.

Em relação à modalidade de pesquisa utilizada, empregar-se-á uma metodologia baseada numa ampla averiguação bibliográfica, assinalando diferentes pontos de vista doutrinários e, ainda, apontando citações à legislação concernente. Quanto ao objetivo de pesquisa, será utilizado o tipo explicativo onde serão identificados os fatores determinantes para a ocorrência do objeto principal do presente trabalho. E, quanto ao método científico, o dedutivo se mostrará mais adequado visto que todas as informações necessárias para a conclusão já está, pelo menos implicitamente, na premissa.

Para finalizar, faremos uma reflexão, em sede de considerações finais, sobre a inconstitucionalidade devido ao abuso do decoro parlamentar e sobre suas consequências no tocante ao respeito da supremacia da Constituição, à soberania popular e à democracia brasileira como um todo.

1 DA CONSTITUIÇÃO

1.1 CONSTITUCIONALISMO

O Constitucionalismo moderno é formalmente originado de dois eventos históricos: A Independência dos Estados Unidos da América no ano de 1787 e a Revolução Francesa em 1791. Todavia, desde a antiguidade são reconhecidos vários constitucionalismos como, por exemplo, a Magna Carta de 1215, documento imposto ao rei inglês João Sem-Terra determinando que os reis, a partir de então, só poderiam aumentar impostos ou alterar leis com a aprovação do Grande Conselho, composto por membros do clero, condes e barões e a *Bill of Rights* (Declaração dos Direitos) em 1689, também na Inglaterra, que estabelecia as bases da monarquia parlamentar, ou seja, a superioridade da autoridade do Parlamento sobre a do rei.

Apesar de evidenciarmos, atualmente, uma forte influência do Direito Constitucional sobre o Direito Privado, configura-se como um dos ramos do Direito Público e tem como objeto o estabelecimento das bases da estrutura política do Estado, ou seja, refere-se diretamente à organização e funcionamento deste.

Jorge Miranda define Direito Constitucional como

a parcela da ordem jurídica que rege o próprio Estado, enquanto comunidade e enquanto poder. É o conjunto de normas (disposições e princípios) que recordam o contexto jurídico correspondente à comunidade política como um todo e aí situam os indivíduos e os grupos uns em face dos outros e frente ao Estado-Poder e que, ao mesmo tempo, definem a titularidade do poder, os modos de formação e manifestação da vontade política, os órgãos de que esta carece e os actos em que se concretiza.¹

1.2 CONSTITUIÇÃO

Através da leitura de alguns manuais de Direito Constitucional, percebemos a dificuldade de se definir a palavra Constituição, José Afonso da Silva indica sua pluralidade de sentidos e elenca vários de seus significados, concluindo que:

¹ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990. t. 1. P. 13-14.

A Constituição do Estado, considerada 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 e os limites de sua ação.²

Tomando-se o sentido material, o que importa na Constituição é o conteúdo, pouco importando a forma pela qual aquela norma foi introduzida no ordenamento jurídico. Por outro lado, do ponto de vista formal, a Constituição é o conjunto de normas que se situa num plano hierarquicamente superior a outras normas. Segundo Celso Ribeiro Bastos, a expressão “Constituição”, em seu sentido formal, “seria um conjunto de normas legislativas que se distinguem das não-constitucionais em razão de serem produzidas por um processo legislativo mais dificultoso, vale dizer, um processo formativo mais árduo e mais solene”.³

De acordo com o sentido jurídico, criado por Hans Kelsen, a Constituição é, antes de tudo, norma jurídica, componente de um determinado sistema jurídico, concebido como estrutura formal. A ordem jurídica é um sistema escalonado de normas, em cujo topo está a Constituição, fundamento de validade de todas as demais normas que o integram. Ou seja, para Kelsen, a Constituição tem o seu fundamento de validade na norma hipotética fundamental, caracterizando-se como fundamento de validade de todo o sistema.

1.3 CLASSIFICAÇÃO DAS CONSTITUIÇÕES

1.3.1 Quanto à origem

De acordo com a origem, as Constituições podem ser classificadas em promulgadas e outorgadas. As Constituições promulgadas são as originadas de uma Assembléia Nacional Constituinte composta de representantes do povo, por isso são também conhecidas como Constituições democráticas ou populares. São exemplos as Constituições brasileiras de 1891, 1934, 1946 e a atual de 1988.

As Constituições outorgadas são aquelas elaboradas sem a participação popular, são fruto do autoritarismo e geralmente impostas por um grupo ou por um governante. São exemplos a Constituição brasileira de 1824, que foi outorgada pelo

² José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 5. Ed., Revista dos Tribunais, p. 37.

³ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 20. Ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 46.

Imperador Dom Pedro I e inspirada na Carta outorgada de Luis XVIII de 1814, a Constituição de 1937, outorgada pelo então presidente Getúlio Vargas seguindo o modelo italiano fascista de Mussolini e, por fim, a Constituição brasileira de 1967 que foi outorgada pelos militares após o golpe de 1964 introduzindo, no Brasil, uma ditadura que duraria quase 21 anos.

1.3.2 Quanto à forma

De acordo com essa classificação, as Constituições podem ser escritas, quando são derivadas de um conjunto de regras sistematizadas e organizadas em um único documento, caracterizando-se por ser a lei fundamental de uma sociedade, a atual Constituição do Brasil (1988) e todas as outras seis anteriores (1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967) são exemplos de Constituições escritas. E podem ser não escritas ou costumeiras, quando são baseadas em leis esparsas, nos costumes, na jurisprudência, convenções, etc. A Constituição da Inglaterra é um exemplo atual de Constituição costumeira (não escrita).

1.3.3 Quanto ao conteúdo

De acordo com esse critério, as Constituições podem ser classificadas em materiais e formais. Materialmente constitucional é aquela Carta que contém regras tipicamente constitucionais, ou seja, seriam as Constituições que possuem normas sobre a forma e a estrutura do Estado, o sistema de governo, a divisão e o funcionamento dos Poderes, o modelo econômico e os direitos e garantias fundamentais.

Constituição formal, por seu turno, será aquela que possuir uma forma elaborada para a criação das normas, sejam normas materialmente constitucionais ou não. A Constituição brasileira de 1988 é, nesse sentido, formal uma vez que possui um processo de formação organizado além de conter normas que não fazem parte do conceito de estrutura mínima do Estado. Como exemplo, citamos o art. 231 da Constituição Federal que dispõe “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.” (art. 23, CF). Podemos perceber que, apesar do

assunto tratado no artigo ser de extrema importância, não é essencial à compreensão e organização do Estado brasileiro.

1.3.4 Quanto ao modo de elaboração

Quanto ao modo de elaboração as constituições poderão ser dogmáticas ou históricas. A primeira sempre será escrita, representada por um texto completo e organizado, tal qual a atual Constituição brasileira. A segunda é aquela formada através de um lento e contínuo processo de formação, ao longo do tempo, reunindo a história e as tradições de um povo. Como ensina Alexandre de Moraes:

Enquanto a constituição dogmática se apresenta como produto escrito e sistematizado por um órgão constituinte, a partir de princípios e idéias fundamentais da teoria política e do direito dominante, a constituição histórica é fruto da lenta e contínua síntese da história e tradições de um determinado povo (exemplo: Constituição inglesa).⁴

1.3.5 Quanto à estabilidade

Seguindo esse critério, as Constituições podem ser rígidas, flexíveis ou semirrígidas (ou semiflexíveis). As Constituições rígidas são aquelas que exigem um processo mais solene e dificultoso para a sua alteração enquanto que o processo para a alteração das normas não constitucionais é mais simples. A Constituição Federal de 1988 é considerada rígida (ou superrígida, segundo Alexandre de Moraes), o art. 60, § 2º estabelece que a emenda constitucional será votada pelo Congresso Nacional, em dois turnos, com um *quorum* de votação de 3/5 dos membros de cada Casa. É um artigo que demonstra claramente a rigidez da nossa Constituição. Em contraposição, o art. 65 dispõe que, para as leis ordinárias e complementares, a votação dar-se-á em um único turno com *quorum* de maioria simples para a lei ordinária (art. 47) e maioria absoluta para a lei complementar (art. 69). Destarte, é visível a diferença de dificuldade para o processo de alteração das emendas constitucionais e das leis infraconstitucionais.

Constituições flexíveis não possuem um processo legislativo mais dificultoso para alterar suas normas em relação às leis infraconstitucionais. Pedro Lenza afirma “em se tratando de Constituição flexível, não existe hierarquia entre Constituição e

⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. Ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 4.

lei infraconstitucional, ou seja, uma lei infraconstitucional posterior altera o texto constitucional se assim expressamente o declarar, quando for com ele incompatível, ou quando regular inteiramente a matéria de que tratava a Constituição”.⁵

A Constituição semiflexível é ao mesmo tempo rígida e flexível, pois algumas regras poderão ser alteradas por um processo legislativo diferenciado, enquanto outras poderão ser alteradas por um processo mais simplificado. A Constituição brasileira de 1824 era exemplo de semirrígida, tendo em vista que, em seu art. 178, dizia: “É só Constitucional o que diz respeito aos limites, e atribuições respectivas dos Poderes Políticos, e aos Direitos Políticos, e individuais dos Cidadãos. Tudo o que não é Constitucional, pode ser alterado, sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinárias”.

1.3.6 Quanto à extensão

Quanto à extensão da matéria, as Constituições podem ser classificadas em sintéticas e analíticas. A Constituição sintética é enxuta, formada apenas por princípios fundamentais e normas gerais do Estado, geralmente são mais duradouras como, por exemplo, a Constituição dos Estados Unidos da América que está em vigor há mais de duzentos anos. Por outro lado a Constituição analítica, da qual a nossa Constituição Federal é exemplo, examina e regulamenta todos os assuntos considerados essenciais à formação do Estado, são mais minuciosas e, por conseguinte, menos duradouras.

Como afirmado por José Afonso da Silva, o Constituinte

Rejeitou a constituição sintética, que é constituição negativa, porque construtora apenas de liberdade-negativa ou liberdade-impedimento, oposta à autoridade, modelo de constituição que, às vezes, se chama de constituição garantia. (...) Assumiu o novo texto a característica de constituição-dirigente, enquanto define fins e programa de ação futura, menos no sentimento socialista do que no de uma orientação social-democrática imperfeita, reconheça-se.⁶

⁵ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 82.

⁶ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 1992. Prefácio, p. 8.

1.4 APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

Vários são os critérios de classificação das normas constitucionais apresentados pela doutrina, dentre eles destacamos os de Rui Barbosa, Celso Ribeiro Bastos, Carlos A. Britto, Celso Antônio Bandeira de Mello, etc. Todavia, neste projeto, vamos nos ater às duas classificações mais utilizadas pela doutrina: a de José Afonso da Silva e de Maria Helena Diniz.

José Afonso da Silva classifica as normas constitucionais em eficácia plena, contida e limitada. As normas de eficácia plena têm aplicabilidade direta e imediata, são aquelas normas da Constituição que estão aptas a produzir todos os seus efeitos, independentes da criação de uma lei ordinária ou complementar. Normas de eficácia plena, nas palavras de José Afonso da Silva:

Aquelas que, desde a entrada em vigor da Constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular.⁷

As normas de eficácia contida têm aplicabilidade direta e imediata, no entanto, podem ter sua eficácia restringida devido tanto à leis infraconstitucionais quanto à normas da própria Constituição. Temos o exemplo do art. 5º, XIII, da Constituição Federal de 1988, que assegura ser livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. Ou seja, o direito do livre-exercício profissional é garantido pela Constituição, porém é restringido quando, por exemplo, exige-se a formação em instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC) e registro no Conselho Regional de Medicina (CRM) para qualquer pessoa que almeja exercer a medicina.

As normas de eficácia limitada são aquelas que, no momento em que a Constituição é promulgada, não produzem todos os efeitos, pois necessitam de uma lei infraconstitucional que a regule, têm, pois, aplicabilidade mediata e reduzida. São exemplos os arts. 18, § 2º; 25, § 3º; 33; 37, XI, 88; 90; dentre outros.

De acordo com a classificação de Maria Helena Diniz, a Constituição possui normas de eficácia absoluta, plena, relativa restringível e relativa complementável.

⁷ SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p. 89-91.

As normas de eficácia absoluta são aquelas que não são passíveis de serem emendadas, como exemplo os arts. 1º; 2º e 3º da Constituição que tratam dos princípios fundamentais do Estado, além das cláusulas pétreas consignadas no art. 60, § 4º da CF.

As normas de eficácia plena, segundo Maria Helena Diniz, contêm todos os elementos imprescindíveis para que haja a possibilidade da produção imediata dos efeitos previstos, podem, assim, ser imediatamente aplicadas. Diferem das normas de eficácia absoluta pelo fato de serem passíveis de emenda constitucional. Exemplos: arts. 14, § 2º; 17, § 4º; 21; 22 etc.

Normas com eficácia relativa restringível são equivalentes às normas de eficácia contida na classificação de José Afonso da Silva, ou seja, têm aplicabilidade imediata e, enquanto não sobrevierem normas que as restrinjam, serão plenas. Exemplos: arts. 5º, VIII, XI, XII, XIII, XIV etc.

Por fim, as normas de eficácia relativa complementável são análogas às normas de eficácia limitada na classificação de José Afonso da Silva. Essas normas, como dito anteriormente, possuem aplicabilidade mediata e reduzida uma vez que necessitam de leis ordinárias ou complementares para que lhes desenvolva a eficácia e produza efeitos positivos.

2 DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

2.1 SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO

A origem histórica do controle de constitucionalidade está ligada ao famoso caso *Marbury versus Madison* nos Estados Unidos em 1803. John Adams, então presidente americano, foi derrotado nas eleições de 1800 para Thomas Jefferson, desta forma, decidiu nomear várias pessoas de sua influência para cargos de juízes federais antes de deixar o governo, entre eles estava William Marbury, nomeado juiz de paz do condado de Washington.

Todavia, John Adams foi sucedido sem conseguir entregar o diploma de nomeação para Marbury. Jefferson, por sua vez, ao assumir o governo, nomeou James Madison como Secretário de Estado e determinou que não efetivasse a nomeação de Marbury por entendê-la incompleta.

Marbury, então, resolveu acionar a justiça e impetrou o *writ of mandamus*, tendo como base uma Lei Federal, procurando, assim, efetivar sua nomeação. Em 1803, John Marshall, *Chief Justice* da Suprema Corte americana, recebeu a incumbência de decidir a questão e, ao analisá-la, levantou dúvidas se a Suprema Corte teria competência para apreciar ou não aquele remédio de *writ of mandamus*, tendo em vista que a Constituição dos Estados Unidos previa a competência do Supremo Tribunal apenas para as causas concernentes a embaixadores, outros ministros públicos e cônsules, e nos litígios em que for parte um Estado.

Em outras palavras, John Marshall teria que analisar se deveria prevalecer a Lei Federal ou a Constituição e, pela primeira vez na história do direito, foi garantida a supremacia jurisdicional da Constituição sobre todos os atos dos poderes constituídos, permitindo-se ao Poder Judiciário interpretar a Lei Maior, adequando e compatibilizando os demais atos normativos com suas superiores normas.

Posteriormente, Hans Kelsen desenvolveu a pirâmide Kelseniana onde as normas jurídicas possuem validade quando buscam legitimidade nas normas situadas em posição hierarquicamente superior, bem como quando possuem um mínimo de eficácia.

Destarte, num sistema jurídico, é a Constituição que ocupa o ápice da pirâmide normativa, visto que é a norma mais importante, motivo pelo qual se

depreende que é dela que todas as demais normas do ordenamento retiram seu fundamento de validade.

Henrique Savonitti Miranda cita as palavras de Paulo Dourado de Gusmão:

Nessa concepção de direito estratificado em pisos, a validade de uma norma depende de ela estar inserida em uma ordem jurídica válida e nada mais. A validade das normas de grau imediatamente inferior decorre da validade da norma situada no plano imediatamente superior e assim, sucessivamente, até a norma suprema.⁸

2.2 ESPÉCIES DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

São duas as espécies de controle de constitucionalidade, o controle preventivo que impede que uma norma inconstitucional ingresse no ordenamento jurídico, e o controle repressivo que tenta eliminar do ordenamento jurídico uma lei em desacordo com a Constituição.

Em regra, o controle preventivo é realizado pelos poderes Legislativo e Executivo, enquanto que o controle repressivo é realizado pelo Judiciário, embora existam exceções. Essa classificação diz respeito ao momento em que será realizado o controle, qual seja, antes ou depois do projeto de lei, de fato, tornar-se lei.

2.2.1 Controle preventivo

O controle preventivo é o controle realizado durante o processo legislativo de formação da lei. Esse controle será exercido pelo Legislativo através de suas Comissões de Constituição e Justiça que verificará se o projeto de lei apresenta alguma inconstitucionalidade. Na Câmara dos Deputados esse controle está previsto no art. 32, IV de seu Regimento Interno enquanto que, no Senado Federal, é o art. 101 de seu Regimento Interno que dispõe sobre o assunto. Importante salientar que o plenário das referidas Casas também poderá verificar a inconstitucionalidade do projeto de lei, o mesmo podendo ser feito durante as votações.

Como dito anteriormente, o controle preventivo também poderá ser realizado pelo Executivo, é o chamado “veto”, ou seja, quando o Chefe do Executivo receber o projeto de lei para sancioná-lo, verificará se possui algum vício de

⁸ MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de Direito Constitucional**. 5. Ed. Brasília: Senado Federal, 2007. p. 138.

inconstitucionalidade vetando-o antes que se torne lei. Nas palavras de Pedro Lenza:

Assim, caso o Chefe do Executivo entenda ser o projeto de lei inconstitucional poderá vetá-lo, exercendo, desta feita, o controle de constitucionalidade prévio ou preventivo, antes de o projeto de lei transformar-se em lei.⁹

O controle preventivo poderá ocorrer pela via jurisdicional, excepcionalmente, pela via de exceção, em defesa do direito do parlamentar, ou seja, esse tipo de controle será exercido pelo judiciário, unicamente, para garantir ao Legislativo o devido processo legal. É o caso, por exemplo, do art. 60, § 4º da Constituição Federal que dispõe não ser objeto de deliberação a proposta de emenda que tenha como finalidade abolir a forma federativa do Estado, a separação dos Poderes, os direitos e garantias individuais e o voto secreto, direto, universal e periódico.

2.2.2 Controle repressivo

Também chamado de controle posterior, é aquele exercido após o projeto se transformar em lei, assim, o controle incidirá sobre o próprio ato normativo que possuir um vício formal ou material. É, em regra, exercido pelo judiciário e subdivide-se em dois sistemas, o controle difuso e o controle concentrado. O art. 102 da Constituição Federal atribui a competência de sua guarda ao Supremo Tribunal Federal. No entanto, assim como no controle preventivo, o controle repressivo também possuirá algumas exceções.

A primeira exceção está prevista no art. 49, V, da Constituição Federal, que afirma competir ao Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Nos dois casos, o Congresso Nacional deverá editar um decreto legislativo para cessá-los.

A segunda exceção refere-se ao art. 62 da Constituição Federal. Trata-se da medida provisória editada pelo Presidente da República que possui vigência e eficácia imediata e, pelo prazo de sessenta dias, força de lei. Ela deverá ser submetida ao Congresso Nacional para a aprovação que poderá convertê-la em lei ou rejeitá-la. Nesta última hipótese, o Congresso Nacional estará realizando o

⁹ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 213.

controle de constitucionalidade repressivo uma vez que retirará do ordenamento jurídico a medida provisória com vício de inconstitucionalidade.

2.2.2.1 Controle difuso

Esse tipo de controle caracteriza-se pelo fato de qualquer juiz ou tribunal, em um caso concreto, poder realizar o controle de constitucionalidade, é também chamado de controle por via de exceção ou defesa. A declaração de inconstitucionalidade dar-se-á de forma incidental, prejudicialmente ao exame de mérito.

No tribunal ou no órgão especial onde o processo tenha sido distribuído, verificar-se-á a chamada cláusula de reserva de plenário, norma que estabelece a obrigatoriedade do voto da maioria absoluta de seus membros para a declaração de inconstitucionalidade, sob pena de nulidade da decisão emanada do órgão fracionário (art. 97 da CF). Contudo, cabe recurso extraordinário podendo a questão, inclusive, chegar ao Supremo Tribunal Federal que também exercerá o controle difuso e de forma incidental.

A sentença que declarar a inconstitucionalidade da lei, no controle difuso, produzirá efeitos *ex tunc* para as partes, ou seja, seus efeitos serão retroativos apenas para os sujeitos ativos e passivos do processo em questão. Por outro lado, para terceiros, os efeitos serão *ex nunc*, não retroagindo.

Após decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal que declarar uma lei inconstitucional, caberá, privativamente ao Senado Federal, suspender sua execução como dispõe o art. 52, X, da Constituição Federal. Contudo, é importante salientar que o Senado Federal não está obrigado a suspender os efeitos da lei declarada inconstitucional pelo STF. Nas palavras de Pedro Lenza:

Deve-se, pois, entender que o Senado Federal não está obrigado a suspender a execução da lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal. Trata-se de discricionariedade política, tendo o Senado Federal total liberdade para cumprir o art. 52, X, da CF/88. Caso contrário, estaríamos diante de afronta ao princípio da separação de Poderes.¹⁰

Outra questão pertinente diz respeito ao controle difuso de constitucionalidade em sede de ação civil pública. Quando se tratar de uma ação da qual os efeitos da

¹⁰ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 231.

declaração de inconstitucionalidade, de modo incidental, ficam reduzidos somente às partes, é possível o controle de constitucionalidade difuso em sede de ação civil pública. Entretanto, quando a ação gerar efeitos *erga omnes*, estará substituindo o controle concentrado de constitucionalidade, competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal. Portanto, a ação civil pública não pode ser ajuizada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade. A jurisprudência do STF dispõe:

Entretanto, nada impede que, por meio de ação civil pública da Lei n. 7.347/85, se faça, não o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade das leis, mas, sim, seu controle difuso ou incidental. (...) assim como ocorre nas ações populares e mandados de segurança, nada impede que a inconstitucionalidade de um ato normativo seja objetada em ações individuais ou coletivas (não em ações diretas de inconstitucionalidade, apenas), como causa de pedir (não o próprio pedido) dessas ações individuais ou dessas ações civis públicas ou coletivas.¹¹

Em síntese, o controle difuso é discutido no caso concreto, ou seja, deve haver uma situação concreta onde o interessado peça a prestação jurisdicional para escapar da incidência da norma. Os efeitos dessa decisão operam-se apenas entre as partes (*inter partes* e *ex tunc*), para terceiros, os efeitos não serão retroativos. Por tal razão, é conhecida como via de exceção, porque excepciona o interessado do cumprimento da regra. A decisão do Poder Judiciário para o caso concreto será sempre incidental, assim, a declaração de inconstitucionalidade antecede o mérito da questão. E, como vimos, o caso poderá chegar ao STF através de recurso extraordinário.

2.2.2.2 Controle concentrado

O sistema de controle concentrado foi criado por Hans Kelsen e introduzido na Constituição da Áustria de 1920. Posteriormente foi adotado por alguns países como Alemanha, Itália, Espanha, Portugal, dentre outros.

Nesse tipo de controle, também chamado de abstrato, a competência para exercer o controle de constitucionalidade das leis recai sobre um único órgão que não examina a constitucionalidade da lei vinculada a um caso concreto, tal como o controle difuso, mas a constitucionalidade da lei abstratamente considerada. A ação declaração de inconstitucionalidade é, pois, objeto principal da ação.

¹¹ Min. Celso de Mello, Rcl 1.733-SP, DJ de 1.º. 12.2000-Inf. 212/STF.

No Brasil é atribuída ao Supremo Tribunal Federal a competência para processar e julgar originariamente a representação de inconstitucionalidade da lei ou ato normativo federal ou estadual. Sua decisão tem força de coisa julgada e atinge a todos, produzindo, assim, efeito *erga omnes*.

As espécies de controle concentrado encontradas na Constituição Federal são:

- a) Ação direta de inconstitucionalidade genérica (art. 102, I, a);
- b) Ação direta de inconstitucionalidade interventiva (art. 36, III)
- c) Ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º)
- d) Ação declaratória de constitucionalidade (art. 102, I, a)
- e) Arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, § 1º)

2.3 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE GENÉRICA

Através da declaração de inconstitucionalidade procura-se expurgar do sistema lei ou ato normativo, tanto federal quanto estadual, que possua algum tipo de vício inconstitucional. Portanto, em regra, o objeto da ação será os atos normativos previstos no art. 59 da Constituição Federal, quais sejam: emenda constitucional, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias e decretos legislativos.

Entretanto, existem algumas exceções que merecem nosso destaque neste trabalho, a primeira delas diz respeito às súmulas. Como é sabido, a súmula de jurisprudência não apresenta as características de ato normativo o que a exclui do controle concentrado do STF. Não obstante, o Supremo Tribunal Federal pode, de ofício ou por provocação, mediante 2/3 dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (art. 103-A, CF/88), é a chamada súmula vinculante e, de acordo com o art. 103-A, § 2º da Constituição Federal, a sua aprovação, revisão ou cancelamento poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade, logo, é possível sua utilização como objeto de ação direta de inconstitucionalidade.

Em relação aos decretos Alexandre de Moraes ensina:

O Supremo Tribunal Federal, excepcionalmente, tem ação direta de inconstitucionalidade cujo objeto seja decreto, quando este, no todo ou em parte, manifestamente não regulamenta lei, apresentando-se, assim, como decreto autônomo. Nessa hipótese, haverá possibilidade de análise de compatibilidade diretamente com a Constituição Federal para verificar-se a observância do princípio da reserva legal.¹²

Assim, o STF entende que, em relação aos decretos presidenciais, poderão ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade quando forem decretos autônomos, ou seja, quando não regulamentarem leis, nos demais casos, os decretos não estarão revestidos de autonomia jurídica impossibilitando-os de serem questionados perante o STF através do controle concentrado.

Os tratados e convenções internacionais são competência do Congresso Nacional, são aprovados por decreto legislativo e passam, posteriormente, por decreto Presidencial, têm força de lei ordinária. Todavia, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. Em ambos os casos, são passíveis de ser objeto de controle de constitucionalidade.

As normas constitucionais originárias são derivadas do Poder Constituinte originário, são consideradas cláusulas pétreas e, por conseguinte, não podem ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade. Diferentemente é o caso das normas procedentes do Poder Constituinte derivado que podem ser declaradas inconstitucionais. Nesse sentido, o STF já decidiu: “Não se admite controle concentrado ou difuso de constitucionalidade de normas produzidas pelo poder constituinte originário” (ADI 4.097 - AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 08.10.2008, DJE de 07.11.2008).

Importante ressaltar, também, que não há possibilidade de ação direta de inconstitucionalidade para leis ou atos normativos anteriores à Constituição Federal de 1988. A compatibilidade dessas leis dar-se-á pelo método da recepção, ou seja, as leis anteriores que não forem compatíveis com a Constituição não serão recepcionadas, sendo revogadas. Contudo, se estiverem presentes todos os requisitos exigidos para a arguição de descumprimento de preceito fundamental, o STF entende ser possível o controle concentrado de lei anterior à Constituição.

¹² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. Ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 715.

Para finalizarmos os possíveis objetos da ação direta de inconstitucionalidade, vamos tratar das leis municipais e distritais em face da Constituição Federal. As leis municipais não podem ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade uma vez que não há previsão legal na Constituição, porém, podem ser objeto de controle difuso quando a questão for levada ao Judiciário e, através de recurso extraordinário e de forma incidental, ser apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, como disposto no art. 52, X, CF. Já as leis distritais guardam certa singularidade, de acordo com o art. 32, § 1º, ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, logo, o controle concentrado de constitucionalidade será exercido de acordo com a função que a lei desempenhar: se a lei ou ato normativo tiver natureza estadual, poderá ser objeto de controle concentrado caso possua algum vício, se a lei ou ato normativo tiver natureza municipal, não poderá ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade, apenas de controle difuso ou de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

A Constituição, em seu art. 103, estabelece os legitimados para propor a ação direta de inconstitucionalidade:

- O Presidente da República;
- A Mesa do Senado Federal;
- A Mesa da Câmara dos Deputados;
- A Mesa da Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- O Governador do Estado ou do Distrito Federal;
- O Procurador-Geral da República;
- O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- Partido político com representação no Congresso Nacional;
- Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional;

A ação, proposta por um desses legitimados, indicará, na petição inicial, a lei ou o ato normativo impugnado junto com os fundamentos jurídicos da impugnação e deverá ser apresentada em duas vias contendo cópias da lei ou ato normativo que se deseja expurgar do ordenamento jurídico. A petição inicial inepta, não fundamentada e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator, cabendo agravo ao plenário do Tribunal.

O advogado-Geral da União deverá ser citado na petição inicial, pois ele atuará como defensor da lei ou ato normativo impugnado, logo, nas palavras de Alexandre de Moraes:

Atuando como curador da norma infraconstitucional, o Advogado-Geral da União está impedido constitucionalmente de manifestar-se contrariamente a ela, sob pena de frontal descumprimento da função que lhe foi atribuída pela própria Constituição Federal, e que configura única justificativa de sua atuação processual, neste caso.¹³

Observando a existência dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, é possível a solicitação de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade que será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, salvo no período de recesso. Em regra, a cautelar será concedida com efeito *ex nunc*. O Tribunal, no entanto, pode dar-lhe efeito retroativo.

O relator poderá pedir informações aos órgãos ou autoridades das quais emanou a lei ou ato normativo impugnado. Tratando-se de lei federal, por exemplo, os pedidos de informação deveriam ser dirigidos ao Congresso Nacional e à Presidência da República.

Não se admite intervenção de terceiros, embora a lei em comento tenha incorporado a figura do *amicus curiae*, possibilitando, portanto, que, à luz da relevância da matéria e da representatividade dos postulantes, pessoas ou entidades estranhas ao processo da ação direta de inconstitucionalidade manifestem-se quanto ao tema nela debatido.

Decorrido o prazo das informações, serão ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, que deverão manifestar-se, cada qual, no prazo de quinze dias.

Se houver necessidade, o relator poderá requisitar informações adicionais, determinar perícia ou designar audiência pública para ouvir pessoas com experiência e autoridade na matéria, bem como solicitar informações aos Tribunais Superiores, aos tribunais federais e aos tribunais estaduais acerca da aplicação da norma impugnada no âmbito de sua jurisdição. Essas diligências devem realizar-se no prazo de trinta dias.

¹³ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. Ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 723.

A ação direta de inconstitucionalidade não se sujeita à observância de prazos prescricionais ou decadenciais uma vez que os atos inconstitucionais jamais se convalidam pelo decurso do tempo.

Nas ações direta de inconstitucionalidade não será admitida a desistência da ação proposta bem como a impetração da ação rescisória.

Quanto aos efeitos da decisão, de modo geral, produzirá efeitos *erga omnes* e retroativo, *ex tunc*, pois o ato será nulo. Assim, a declaração de inconstitucionalidade

Decreta a total nulidade dos emanados do Poder Público, desampara as situações constituídas sob sua égide e inibe – ante sua inaptidão para produzir efeitos jurídicos válidos – a possibilidade de invocação de qualquer direito.¹⁴

No entanto, o STF pode limitar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, é o que estabelece o art. 27 da Lei 9.868/99: “Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado”.

De acordo com § 2º do art. 102, Constituição Federal, a decisão do STF nas ações direta de inconstitucionalidade gera efeitos vinculantes em relação a todos do Poder Judiciário e Executivo, todavia, esse efeito não é estendido ao Legislativo. Por fim, essa decisão gera, também, efeito repristinatório tendo em vista que, se a lei é nula, ela nunca teve eficácia, logo, nunca revogou nenhum outro ato normativo.

2.4 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE INTERVENTIVA

A Constituição Federal estabelece, no art. 34, os casos em que a União poderá intervir nos Estados e Municípios. O inciso sétimo dispõe sobre os princípios constitucionais dos quais fundamentam a ação direta de inconstitucionalidade interventiva, são eles: forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal; prestação de contas da administração pública, direta e indireta; aplicação do mínimo exigido da receita

¹⁴ RTJ 146/461.

resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Desta forma, se alguma lei ou ato normativo do Poder Público, no exercício de sua competência, vier a violar algum dos princípios sensíveis constitucionais, será, então, passível de controle concentrado de constitucionalidade através da ação interventiva.

A legitimidade exclusiva para propor a ação interventiva é do Procurador-Geral da República (PGR), porém, ele não pode ser compelido para tanto, segundo Celso de Mello “é perfeitamente lícito ao PGR determinar o arquivamento de qualquer representação que lhe tenha sido dirigida. O PGR atua discricionariamente”.¹⁵

Após a propositura da ação pelo Procurador-Geral da República, julgada procedente, o Supremo Tribunal Federal requisitará ao Presidente da República que decrete a intervenção conforme o art. 36, III, da Constituição Federal. O Presidente, então, lançará um decreto, nos termos do art. 36, § 3º, limitando-se a suspender a execução da lei ou do ato normativo impugnado.

É importante ressaltar que, caso a sustação do ato impugnado seja suficiente para o restabelecimento da normalidade, o Governador ou Prefeito será mantido no cargo, não sendo nomeado interventor.

Caso essa medida não seja suficiente para a volta da normalidade, o Presidente da República decretará a intervenção federal, nos termos do art. 84, X, da CF/88. Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal (art. 36, § 4º, CF/88).

2.5 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO

A nossa Constituição Federal possui normas de eficácia limitada que aguardam regulamentação, quando o responsável por esse dever se omite de sua responsabilidade aí, então, terá cabimento a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Sua finalidade, portanto, é conceder plena eficácia às normas constitucionais que dependam de regulamentação infraconstitucional. Segundo

¹⁵ MELLO FILHO, José Carlos Celso. Constituição... Op. Cit. p. 344. Nesse sentido o autor ainda indica RTJ 98/3, 48/156, 59/333, 100/1013, 100/954, 100/1.

Pedro Lenza, a “omissão poderá ser total, quando não houver o cumprimento constitucional do dever de legislar; ou parcial, quando houver lei integrativa infraconstitucional, porém de forma insuficiente”¹⁶.

A legitimidade para propor a ação direta de inconstitucionalidade por omissão é a mesma da ação direta de inconstitucionalidade genérica, ou seja, os previstos no art. 103, CF: o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembléia Legislativa do Estado ou Distrito Federal, o Governador de Estado ou Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o partido político com representação no Congresso Nacional e, por fim, a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

O procedimento também é muito similar ao procedimento da ação de inconstitucionalidade genérica, a petição inicial será apresentada em duas vias contendo cópias dos documentos necessários para comprovar a alegação de omissão e indicando a omissão inconstitucional bem como o pedido com a sua fundamentação, também não é admitido a desistência do processo e o Procurador-Geral da República, nas ações em que não for autor, terá vista do processo, por 15 dias, após o decurso do prazo para informações.

Todavia, existem algumas diferenças no procedimento em relação à ação direta de inconstitucionalidade genérica, não é obrigatória a oitiva do Advogado Geral da União visto que não existe ato impugnado a ser defendido, porém, o Ministério Público sempre deverá se manifestar antes da análise do Plenário sobre a ação proposta. Não há, também, prazo para a propositura da ação.

A Lei nº 12063/2009 introduziu o art. 12-F na Lei nº 9868/99 e inseriu a medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, no caso de excepcional urgência e relevância da matéria, o Tribunal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, observado o disposto no art. 22, poderá conceder medida cautelar, após a audiência dos órgãos ou autoridades responsáveis pela omissão inconstitucional, que deverão pronunciar-se no prazo de 5 (cinco) dias. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar, em seção especial do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça da União, a parte dispositiva da decisão no prazo de 10 (dez) dias, devendo solicitar as informações à

¹⁶ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 306.

autoridade ou ao órgão responsável pela omissão inconstitucional, observando-se, no que couber, o procedimento estabelecido na Seção I do Capítulo II da Lei nº 9868/99 (art. 12-G).

A decisão do Supremo Tribunal Federal que declarar a inconstitucionalidade por omissão terá caráter mandamental e dará ciência ao órgão administrativo para que adote as providências necessárias em trinta dias, sob pena de responsabilidade. Em relação ao órgão legislativo, a decisão apenas dará ciência para que adote providências necessárias, sem prazo estabelecido. O Poder Judiciário não pode obrigar o Poder Legislativo a adotar qualquer medida em respeito à separação dos Poderes, estabelecido no art. 2º da Constituição Federal. Contudo, como a decisão tem caráter mandamental, cria-se uma ordem judicial dirigida ao Legislativo, permitindo-se sua responsabilização por perdas e danos.

É importante salientar que a ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão não se confunde com o mandado de injunção, remédio constitucional que visa solucionar a falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (art. 5º, LXXI), tendo em vista que ela pode ser proposta quando a omissão impeça a efetivação de qualquer norma constitucional e só poderá ser proposta pelas pessoas ou entidades arroladas no art. 103, os efeitos de sua decisão são *erga omnes* e a competência para julgamento é do Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, o mandado de injunção pode ser proposta por qualquer pessoa, os efeitos de sua decisão são *inter partes*, ou seja, atinge apenas o impetrante e a competência para julgar a ação cabe a tribunais diversos, depende do caso.

2.6 AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE

As leis e os atos normativos são presumidamente constitucionais, é a presunção relativa, logo, podem ser afastados tanto pelos órgãos do Poder Judiciário, através do controle difuso de constitucionalidade, quanto pelo Poder Executivo, que pode, entendendo inconstitucional, abdicar-se a cumprir determinada norma jurídica. A ação declaratória de constitucionalidade, introduzida no nosso ordenamento jurídico pela emenda constitucional nº 3/93, visa justamente transformar essa presunção relativa de constitucionalidade em absoluta.

Podem propor a ação declaratória de constitucionalidade os mesmos sujeitos da ADI genérica e interventiva que já citamos anteriormente, estão elencados no art. 103 da Constituição Federal.

O procedimento é basicamente idêntico ao da ação direta de inconstitucionalidade com algumas peculiaridades. Apenas a lei ou ato normativo federal é que pode ser objeto da ADC, a lei ou ato normativo estadual, objeto da ADI, não pode ser objeto da referida ação. Como não existe ato normativo impugnado, não há citação do Advogado Geral da União. A petição inicial deverá indicar a existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da ação declaratória, conforme art. 14, Lei 9868/99.

O art. 102, § 2º, da Constituição Federal, estabelece que as decisões definitivas da ação declaratória de constitucionalidade produzirão efeitos contra todos (*erga omnes*) e *ex tunc*, além de vincular todos os órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública federal, estadual, municipal e distrital.

Caberá a concessão da medida cautelar e, diferentemente do que ocorre na ação direta de inconstitucionalidade, na qual a medida cautelar visa suspender a aplicabilidade da lei até a decisão final de mérito, na ação declaratória sua finalidade será a de suspender os feitos em andamento até a prolação da decisão final, com o intuito de se evitar que situações semelhantes tenham tratamentos díspares. Os efeitos da cautelar serão *erga omnes* e *ex nunc*.

2.7 ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

Está prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal e também é regulamentada pela Lei Federal nº 9882/99. Será proposta perante o Supremo Tribunal Federal quando for relevante o fundamento de controvérsia constitucional sobre o ato federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores a Constituição vigente, e inexistir outro meio hábil para a solução da mesma. Conforme o art. 1º da Lei nº 9882/99, sua finalidade principal é “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”. Como ensina Henrique Savonitti Miranda:

Na prática, portanto, pode-se dizer que a arguição será cabível para questionar a **constitucionalidade de uma lei municipal sob a égide da Constituição vigente**, na medida em que a alínea “a” do inciso I do art. 102

da Constituição Federal acabou por deixar uma lacuna sobre esse tema, quando não previu seu questionamento por via de ação direta de inconstitucionalidade, bem como para questionar a **recepção de dispositivos promulgados anteriormente à Constituição Federal de 1988**, quando for relevante o fundamento jurídico da controvérsia sobre um desses assuntos.¹⁷(Grifou-se)

Ressalte-se, também, a necessidade de comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado, conforme exigência expressa do art. 3º, V, da Lei nº 9882/99.

Os legitimados para a propositura da arguição de descumprimento de preceito fundamental são os mesmos que podem interpor a ação direta de inconstitucionalidade, ou seja, aqueles constantes do rol do art. 103 da Constituição Federal.

Há, ainda, a possibilidade de concessão de medida cautelar por decisão da maioria absoluta dos membros do STF, salvo em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda, recesso, quando a liminar poderá ser deferida pelo Ministro relator. A liminar consiste em determinar que juízes e tribunais suspendam o andamento do processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrentes de coisa julgada.

Em geral, os efeitos da decisão que declara a invalidade da norma impugnada no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental são *ex tunc*, quer dizer, retroagem à data da publicação da lei ou ato normativo. E, como nas demais ações de controle de constitucionalidade, a decisão proferida desencadeará efeito vinculante, obrigando os demais juízes, tribunais e, até mesmo, as Administrações Públicas federal, estadual e municipal. Em razão da segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o STF, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Vale salientar, por fim, que o Ministério Público, nas arguições que não houver formulado, terá vista do processo, por cinco dias, após o decurso do prazo para informações, de acordo com o art. 7º, parágrafo único, da Lei 9882/99.

¹⁷ MIRANDA. Henrique Savonitti. **Curso de Direito Constitucional**. 5. Ed. Brasília: Senado Federal, 2007. p. 178.

3 DA INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE DECORO PARLAMENTAR

Após a análise da supremacia da Constituição, do controle de constitucionalidade bem como suas espécies, vamos tratar, no presente capítulo, da inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar.

Todos nós tivemos a oportunidade de acompanhar, seja através da televisão, internet ou jornal, seja através de conversas informais com amigos e parentes, os escândalos que desgastaram a imagem do Congresso Nacional em 2005. Tratava-se de uma organização criminosa composta de empresários, parlamentares e membros do Poder Executivo com intento de corromper parlamentares para que estes votassem em projetos de lei que fossem do interesse do governo, ficou conhecido com o nome de “mensalão”.

Após todas as denúncias, averiguações e condenações que têm ocorrido, desde então, impende questionar se as leis, que foram votadas e aprovadas mediante suborno, seriam válidas, isto é, se estariam de acordo com a Constituição da República.

Entretanto, antes de adentrarmos no objeto principal deste trabalho, é imperioso elucidar sobre as espécies de inconstitucionalidades que já estão consolidados na doutrina. É importante, também, explanar sobre o Processo Legislativo, pois, para sabermos se uma lei é ou não inconstitucional, é imprescindível entender como ela é constituída.

3.1 INCONSTITUCIONALIDADES

Normas inconstitucionais são normas que não estão de acordo com a Constituição Federal, ou por não obedecerem a seus princípios, ou por não obedecerem a seus ditames, o fato é que o princípio da Supremacia da Constituição requer que todas as situações jurídicas se conformem com os princípios e preceitos da Constituição.

Temos, inicialmente, duas formas de inconstitucionalidade: a inconstitucionalidade por comissão e a inconstitucionalidade por omissão.

3.1.1 Inconstitucionalidade por omissão

A inconstitucionalidade, neste caso, se dá quando o dispositivo constitucional não é regulamentado por lei ou ato normativo, como previsto pela Constituição Federal. A omissão, portanto, deriva da inércia do legislador na sua tarefa, incumbida pela Constituição, de editar as normas necessárias para a efetividade da própria. Nas palavras de José Afonso da Silva, a inconstitucionalidade por omissão:

Verifica-se nos casos em que não sejam praticados atos legislativos ou administrativos requeridos para tornar plenamente aplicáveis normas constitucionais. Muitas destas, de fato, requerem uma lei ou uma providência administrativa ulterior para que os direitos ou situações nelas previstos se efetivem na prática.¹⁸

Como comentamos anteriormente, no tópico da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a Constituição Federal possui normas de eficácia limitada que aguardam uma regulamentação, e, algumas vezes, a Lei Maior fixa um prazo para uma determinada lei ser emitida, quando esses ditames constitucionais não são obedecidos então existe uma inconstitucionalidade por omissão, da qual será objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Como exemplo do que acabamos de explicar, o art. 7º, XI, da Constituição Federal, prevê o direito de participação dos trabalhadores nos lucros e na gestão das empresas conforme definido em lei, caso essa lei não seja editada, por omissão do legislador, então estará caracterizada a inconstitucionalidade.

3.1.2 Inconstitucionalidade por comissão

Também pode ser chamada de inconstitucionalidade por ação, são as leis ou atos normativos que contrariam a Constituição Federal. José Afonso da Silva explica:

O fundamento dessa inconstitucionalidade está no fato de que do princípio da supremacia da constituição resulta o da compatibilidade vertical das normas da ordenação jurídica de um país, no sentido de que as normas de grau inferior somente valerão se forem compatíveis com as normas de grau superior, que é a constituição. As que não forem compatíveis com ela são inválidas, pois a incompatibilidade vertical resolve-se em favor das normas

¹⁸ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 47.

de grau mais elevado, que funcionam como fundamento de validade das inferiores.¹⁹

A inconstitucionalidade por comissão se manifesta sob alguns aspectos, pelo vício formal, pelo vício material e, de acordo com os estudos recentes, pelo vício de decoro parlamentar que, por questão didática, trataremos num tópico mais adiante.

3.1.2.1 Vício material

A inconstitucionalidade por vício material se refere à matéria, ou seja, é quando o conteúdo da lei ou do ato normativo em questão não está de acordo com os princípios e preceitos da Lei Maior.

Podemos citar vários exemplos, se, hipoteticamente, uma lei é editada dispondo que o salário para o servidor público do sexo masculino será de R\$ 2000,00 e o salário para o servidor público do sexo feminino com o mesmo cargo e as mesmas atribuições será de R\$ 1500,00 teremos, claramente, uma afronta ao art. 5º, *caput* e inciso I, da Constituição, seu conteúdo, portanto, apresenta um vício de inconstitucionalidade. Do mesmo modo seria uma lei que, de alguma forma, permitisse qualquer prática de racismo, pois contraria o art. 5º, XLII, da CF.

3.1.2.2 Vício formal

Nesse tipo de inconstitucionalidade, o que é verificado é a forma da lei ou do ato normativo, quando, por exemplo, tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com as formalidades ou procedimentos estabelecidos pela Constituição.

Pedro Lenza²⁰ divide a inconstitucionalidade por vício formal em três subespécies: inconstitucionalidade formal orgânica, inconstitucionalidade formal propriamente dita e inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato.

De acordo com essa classificação, a inconstitucionalidade formal orgânica é quando a lei ou o ato normativo é elaborado sem a devida observação da

¹⁹ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 47.

²⁰ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 208.

competência legislativa, como exemplo, podemos citar uma lei municipal que trate da desapropriação, pois, como sabemos, compete privativamente à União legislar sobre a desapropriação (art. 22, II, CF/88), deste modo a competência foi usurpada da União no momento da elaboração da lei o que caracteriza a inconstitucionalidade formal.

A inconstitucionalidade formal propriamente dita, de acordo com o renomado autor, é quando a lei ou o ato normativo viola o devido processo legislativo, esta pode ser verificada em dois momentos, na fase de iniciativa, quando a espécie normativa é editada inobservando àquele que detinha o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto como, por exemplo, uma lei de iniciativa privativa do Presidente da República que é iniciada pelo Senado Federal e nas fases posteriores, que se referem às outras duas fases do processo legislativo (constitutiva e complementar) como, por exemplo, um projeto de lei complementar que é aprovado por maioria simples na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, tendo em vista que a Constituição determina que seja aprovado nas duas Casas do Legislativo por maioria absoluta (art. 69).

A última hipótese de inconstitucionalidade formal é por violação a pressupostos objetivos do ato normativo, é exemplo a edição de medida provisória da qual não foram cumpridas as exigências dispostas no art. 62 da Constituição Federal.

3.2 PROCESSO LEGISLATIVO

3.2.1 Introdução

De acordo com o conceito de José Afonso da Silva, processo legislativo é “o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos”²¹. Antes de adentrarmos no processo legislativo em si, devemos ter em mente que existem três espécies de procedimentos legislativos, o comum ou ordinário, o sumário e os especiais.

²¹ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 521.

O procedimento legislativo ordinário visa à elaboração de leis ordinárias, caracteriza-se por ser o mais demorado.

O procedimento legislativo sumário é semelhante ao procedimento ordinário com algumas diferenças relativas ao prazo para que o Congresso Nacional delibere sobre determinado assunto.

Por fim, existem os procedimentos legislativos especiais estabelecidos para a elaboração de emendas constitucionais, de leis financeiras, de leis delegadas, de medidas provisórias, de leis complementares, de decretos legislativos e resoluções.

3.2.2 Processo legislativo ordinário

O processo legislativo ordinário constitui-se de três fases, a fase de iniciativa ou introdutória, a fase constitutiva e a fase complementar.

A primeira fase do processo legislativo é, nas palavras de Alexandre de Moraes, “a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de leis ao Legislativo”²².

A regra geral, conforme a Constituição Federal, no art. 61, *caput*, atribui competência para a iniciativa das leis ordinárias e complementares a qualquer Deputado Federal ou Senador Federal, à Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos.

Essa iniciativa poderá ser concorrente ou privativa. Fala-se concorrente, quando a Constituição atribui competência a mais de uma pessoa ou órgão para iniciar o processo legislativo, como exemplo citamos o art. 60, I, II e III que estabelece a competência para produzir emendas constitucionais ao Presidente da República, a um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou, por fim, a mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, pela maioria de seus membros.

Por outro lado, a iniciativa privativa é quando as leis são de competência exclusiva de determinadas pessoas. O art. 61, § 1º, I afirma que é privativa do

²² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. Ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 620.

Presidente da República a iniciativa de lei que fixar ou modificar os efetivos das Forças Armadas.

Passado a fase introdutória, onde alguém ou algum órgão apresenta o projeto de lei, começa a fase constitutiva onde haverá ampla discussão e votação sobre a matéria nas duas Casas Legislativas e haverá, também, participação do chefe do Poder Executivo que sancionará ou vetará o projeto de lei.

De acordo com o princípio do bicameralismo federativo, o projeto de lei deverá ser apreciado pelas duas Casas do Congresso, a primeira será chamada de Casa inicial e a segunda de Casa revisora. Em geral e conforme os arts. 61, § 2º e 64, *caput*, os projetos terão início na Câmara dos Deputados, logo, o Senado Federal, nessas hipóteses, será a casa revisora. Contudo, os projetos de lei de iniciativa dos Senadores ou de Comissões do Senado terão início no Senado Federal, assim sendo, e somente nesses casos, a Câmara dos Deputados configurará como a Casa revisora.

Então, iniciado o processo legislativo ordinário, o projeto de lei passa à apreciação da comissão de constituição e justiça, onde será analisado sua constitucionalidade, seguindo para as comissões temáticas onde será analisado o mérito. Ressalte-se que as duas Casas Legislativas possuem comissões de constituição e justiça e comissões temáticas e, apesar de uma sempre configurar como Casa revisora e a outra como Casa inicial, as comissões de ambas as Casas Legislativas, conforme ensinamento de Alexandre de Moraes, analisarão:

Os projetos constitucionais, legais, jurídicos, regimentais ou de técnica legislativa dos projetos, emendas ou substitutivos, bem como admissibilidade de proposta de emenda à Constituição Federal. O mesmo ocorrerá em relação ao projeto nas comissões temáticas, havendo possibilidade de apresentação de emendas, tanto por parte dos Deputados Federais quanto pelos Senadores da República.²³

Após o projeto ser discutido e de ser dado o parecer nas comissões, será enviado ao plenário da respectiva Casa para a discussão e votação. No caso da lei ordinária, o *quorum* mínimo de votação exigido é a maioria simples. Aprovado na Casa inicial, seguirá para a Casa revisora onde o projeto de lei será revisto em um só turno de discussão e votação, depois será enviado à sanção e promulgação, no

²³ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. Ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 627.

caso de aprovação, ou será arquivado, se a Casa revisora o rejeitar, nos termos do art. 65, *caput*, da Constituição.

Assevere-se que as comissões, em razão da matéria de sua competência poderão, também, discutir e aprovar os projetos de lei que dispensar a competência do plenário da Casa, conforme regimento interno, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da respectiva Casa, de acordo com o art. 58, § 2º, I.

Quando uma das Casas rejeitar o projeto, este será arquivado, somente podendo ser representado na mesma sessão legislativa mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer uma das Casas do Congresso Nacional (art. 67).

No caso da Casa revisora aprovar alguma emenda ao projeto de lei, essa alteração deverá voltar à Casa inicial para análise a votação em um único turno e não é suscetível de modificação por meio de subemenda. Assim, qualquer alteração ao projeto aprovada numa das Casas, retornará a outra para aprovação ou rejeição em definitivo.

Após o projeto passar pelas duas Casas Legislativas, será encaminhado ao Presidente da República para vetá-lo ou sancioná-lo. Terá quinze dias úteis para tanto, caso contrário sua inércia será interpretada como uma sanção tácita, nos mesmos moldes será seu veto sem qualquer motivação, ou seja, se o Presidente da República vetar o projeto e não apresentar as devidas justificativas, também será considerada uma sanção tácita. Deste modo, o veto possui como características ser expresso, motivado, supressivo, escrito e superável, pois poderá ser “derrubado” pelo Parlamento.

O veto também poderá ser total ou parcial, quando somente parte do projeto de lei é vetado.

Caso o Presidente vete o projeto, este voltará ao Congresso Nacional, no todo ou em parte, dependendo do tipo de veto executado. O Congresso, então, em sessão conjunta, analisará o projeto dentro de trinta dias e, pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto, o veto poderá ser rejeitado. Desta forma, será enviado ao Presidente da República para a promulgação.

Após a fase introdutória e constitutiva, começa a fase complementar que se constitui da promulgação e da publicação.

A promulgação é o atestado de validade da lei, é a declaração de sua existência e, por conseguinte, deve ser cumprida. José Afonso da Silva aponta que:

A promulgação não passa de mera comunicação, aos destinatários da lei, de que esta foi criada com determinado conteúdo. Nesse sentido, pode-se dizer que é o meio de constatar a existência da lei; esta é perfeita antes de ser promulgada; a promulgação não faz a lei, mas os efeitos dela somente se produzem depois daquela. O ato de promulgação tem, assim, como conteúdo a presunção de que a lei promulgada é válida, executória e potencialmente obrigatória.²⁴

Em seguida, a lei deverá ser publicada para que todos tomem conhecimento de sua existência e, também, cabe ao Presidente da República a sua competência. Depois de publicada no diário oficial, entrará em vigência em todo o país com quarenta e cinco dias (art. 1º, *caput*, da Lei de Introdução ao Código Civil) e, nos estados estrangeiros, três meses depois de publicada (art. 1º, § 1º, LICC). Todavia, a própria lei pode fixar a data de início de sua vigência, inclusive, de forma imediata.

3.2.3 Processo legislativo sumário

A constituição Federal estabelece as regras do processo legislativo sumário no art. 64, §§ 1º à 4º. É quando o Presidente da República, nos projetos de sua iniciativa, solicita urgência para a apreciação o qual deverá ser feita no prazo de quarenta e cinco dias para cada uma das Casas legislativas. A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados, deverá ser realizada no prazo de dez dias, logo, o procedimento sumário tem prazo de, no máximo, cem dias.

Caso o prazo estabelecido pela Constituição, de quarenta e cinco dias, não seja respeitado pelo Congresso Nacional, o projeto de lei sobrestar-se-á todas as demais deliberações da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado.

Por fim, os prazos do procedimento sumário não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de Código. No mais, o processo sumário é idêntico ao ordinário, na verdade, a diferença reside no prazo para que o Congresso Nacional delibere sobre determinado assunto.

²⁴ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 526.

3.2.4 Processos legislativos especiais

3.2.4.1 Introdução

Os processos legislativos especiais compreendem a elaboração das seguintes espécies normativas: emendas à Constituição, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

3.2.4.2 Emendas constitucionais

Como o próprio nome se refere, as emendas constitucionais alteram as normas constitucionais pelo seu acréscimo, modificação ou pela sua supressão. É responsabilidade do Congresso Nacional que atua como Poder Constituinte derivado reformador.

Antes de adentrarmos no processo legislativo das emendas constitucionais, devemos ter em mente que a Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, é conhecido doutrinariamente como limitação circunstancial e está disposto no art. 60, § 1º, CF/88. Outra limitação, desta vez material, estabelecida pelo Poder Constituinte originário, se encontra no art. 60, § 4º, dispõe que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa do Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais; tais matérias são, tradicionalmente, denominadas *cláusulas pétreas*.

Os procedimentos formais das emendas constitucionais encontram-se no art. 60, I, II e III e §§ 2º, 3º e 5º. Na fase introdutória, a iniciativa para a apresentação de uma proposta de emenda constitucional (PEC) é concorrente, cabendo ao Presidente da República; a um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; a mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Na fase constitutiva, a PEC será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, e será aprovada se obtiver, em ambos, três

quintos dos votos dos respectivos membros. Conforme salienta Pedro Lenza²⁵, a PEC “aprovada por uma Casa não pode ser modificada pela outra sem que a matéria volte para a apreciação da Casa iniciadora”.

Após a aprovação no Congresso Nacional, a PEC será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com seu respectivo número de ordem. Ressalte-se que não há a participação do Presidente da República nem na fase constitutiva, com sanção ou veto, nem na fase complementar, tendo em vista que a promulgação e a publicação são de competência do Congresso Nacional.

Finalmente, nos termos do art. 60, § 5º, a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida prejudicada não pode ser objeto de nova apresentação na mesma sessão legislativa.

3.2.4.3 Lei complementar

A lei complementar é muito parecida com a lei ordinária, bem como seu processo de formação. Todavia, existem duas diferenças fundamentais que os separam: uma do ponto de vista formal e outra do ponto de vista material.

O aspecto material das diferenças entre as duas espécies normativas diz respeito ao fato de que a lei complementar só poderá ser regulamentada nas hipóteses que estão taxativamente previstas na Constituição Federal, ou seja, as matérias regulamentadas por lei complementar estão predeterminadas na Carta Maior. Podemos citar os exemplos dos arts. 7º, I; 14 § 9º; 21, IV; 25 § 3º etc.

As leis ordinárias, por outro lado, não possuem campo específico de atuação, várias são as matérias que podem ser objeto de lei ordinária.

Quanto ao aspecto formal, a diferença reside no *quorum* de aprovação do respectivo projeto de lei, pois enquanto o *quorum* para aprovação da lei ordinária é de maioria simples (art. 47), o *quorum* para aprovação da lei complementar é de maioria absoluta (art. 69).

Entenda-se: quando a lei estabelece o *quorum* de maioria simples para a lei ordinária, é a maioria dos votos dos membros da respectiva Casa que estejam presentes. Saliente-se que, nos termos do art. 47, as deliberações de cada Casa e

²⁵ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 467.

de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros. Portanto, para a instalação da sessão de votação deve estar presentes a maioria absoluta dos membros da respectiva Casa. Já o *quorum* de aprovação da lei complementar, exige o voto da maioria dos componentes da Casa Legislativa, por isso fala-se maioria absoluta.

Ao tratar das leis complementares, José Afonso da Silva assevera que:

Nada mais carece dizer senão que só diferem do procedimento ordinário de formação das leis ordinárias na exigência do voto da maioria absoluta das Casas, para sua aprovação, sendo, pois, formadas por procedimento ordinário com *quorum* especial.²⁶

3.2.4.4 Lei delegada

As leis delegadas são elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional (art. 68, *caput*). Essa solicitação do Chefe do Poder Executivo ao Congresso Nacional é chamada de iniciativa solicitadora.

O Congresso Nacional apreciará a solicitação e, se for aprovada, tomará forma de resolução que definirá seu conteúdo e os termos de seu exercício (art. 68, § 2º, CF/88).

Conforme o art. 68, § 3º, se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda. Caso não haja essa determinação, o Presidente da República o promulgará determinando a sua publicação no órgão oficial.

Se o Presidente da República elaborar lei delegada extrapolando os limites impostos na resolução, caberá ao Congresso Nacional sustar o aludido ato normativo, por meio de decreto legislativo (art. 49, V).

Finalmente, a Constituição dispõe sobre as matérias que não poderão ser objeto de leis delegadas, são elas: atos da competência exclusiva do Congresso Nacional; de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; das matérias reservadas à lei complementar; nem legislar sobre organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de

²⁶ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 529.

seus membros; nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 68, § 1º).

3.2.4.5 Medida provisória

No direito constitucional brasileiro, medida provisória (MP) é um ato unipessoal do Presidente da República e, embora tenha força de lei, não é uma verdadeira espécie normativa. Sua constituição dar-se sem a participação do Poder Legislativo, que somente será chamado a discuti-la e aprová-la em momento posterior. O pressuposto da medida provisória é a urgência e a relevância, cumulativamente. Todo o processo legislativo de formação das MPs está estabelecido no art. 62 da Constituição.

Uma vez adotada a MP pelo Presidente da República, ela vigorará pelo prazo de sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período, contados de sua publicação no Diário Oficial da União. Contudo, o referido prazo será suspenso nos períodos de recesso parlamentar. Então, após a adoção da MP, ela deverá ser submetida de imediato ao Congresso Nacional, findo o prazo inicial de sessenta dias e não tendo sido encerrada a votação no Congresso Nacional, o prazo será prorrogado automaticamente por mais sessenta dias, quando então, caso não seja convertido em lei, a MP perderá sua eficácia operando efeitos *ex tunc*, é a chamada rejeição tácita.

Quando a MP for submetida ao Congresso Nacional, será analisada por uma comissão mista de Deputados e Senadores que emitirá um parecer apreciando os seus aspectos constitucionais e de mérito, bem como sua adequação financeira e orçamentária. Posteriormente ao parecer da comissão mista, a MP irá ao plenário de cada uma das Casas, neste caso, a Câmara dos Deputados será a Casa iniciadora e o Senado Federal será a Casa revisora.

Se a medida provisória não for apreciada no prazo de quarenta e cinco dias da sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

Se houver emendas, a aprovação seguirá rito semelhante ao procedimento ordinário das leis ordinárias, qual seja, o projeto de lei de conversão apreciado por

uma das Casas deverá ser apreciado pela outra, em seguida, será levado ao Presidente da República para sancioná-lo ou vetá-lo, e, em caso de sanção ou derrubada do veto, promulgação e publicação pelo próprio Presidente da República. Porém, em relação às emendas, seus efeitos deverão ser regulamentados por decreto-legislativo, perdendo a medida provisória, no ponto em que foi alterada, a eficácia desde a sua edição.

Por fim, o Congresso Nacional poderá rejeitar expressamente a medida provisória e, nesse caso, seus efeitos também deverão ser disciplinados por meio de decreto legislativo, no prazo de sessenta dias.

Ressalte-se que não existe possibilidade de reedição de medida provisória expressamente rejeitada pelo Congresso Nacional.

3.2.4.6 Decreto legislativo

Os decretos legislativos são de competência exclusiva do Congresso Nacional. As matérias objetos dos decretos legislativos constam no art. 49 da Constituição Federal, além destas matérias, também é competência do decreto legislativo os efeitos decorrentes da medida provisória não convertida em lei, conforme prevê expressamente o art. 62, § 3º.

As regras sobre o seu processo legislativo especial vêm contempladas nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, ao comentar o assunto, Alexandre de Moraes leciona:

De ressaltar, que os decretos legislativos serão, obrigatoriamente, instruídos, discutidos e votados em ambas as casas legislativas, no sistema bicameral; e se aprovados, serão promulgados pelo Presidente do Senado Federal, na qualidade de Presidente do Congresso Nacional, que determinará sua publicação.

Não haverá participação do Presidente da República no processo legislativo de elaboração de decretos legislativos, e, conseqüentemente, inexistirá veto ou sanção, por tratar-se de matérias de competência do Poder Legislativo.²⁷

3.2.4.7 Resolução

Para finalizarmos os procedimentos especiais, bem como o processo legislativo como um todo, vamos analisar a resolução. Esta é o ato normativo do

²⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. Ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 665.

Congresso Nacional ou de qualquer uma de suas Casas, destinado a regular matéria de sua competência. O procedimento previsto para a sua elaboração é diferente do procedimento das leis ordinárias, pois, assim como o decreto legislativo, está disciplinado no Regimento Interno de cada uma das Casas Legislativas.

Vamos comentar algumas regras básicas do processo legislativo das resoluções. Primeiramente, a resolução de uma das Casas, somente por ela será instruída, discutida e votada, cabendo ao seu Presidente promulgá-la e determinar sua publicação. No caso de resolução do Congresso Nacional, a aprovação deverá ser feita pelas duas Casas, cabendo ao Presidente do Senado, pois é também o Presidente do Congresso Nacional, a promulgação. E, da mesma forma que no procedimento do decreto legislativo, não há participação do Presidente da República, não existindo, portanto, veto ou sanção uma vez que se trata de matéria de competência do Poder Legislativo.

3.3 DECORO PARLAMENTAR

De acordo com o dicionário Houaiss, o termo “decoro”, na sua acepção mais pura, significa:

1. Recato no comportamento, decência; 2. Acatamento das normas morais; dignidade, honradez, pundonor; 3. Seriedade nas maneiras; compostura; 4. Postura requerida para exercer qualquer cargo ou função, pública ou não.²⁸

Desta feita, podemos afirmar que o decoro parlamentar é o conjunto de normas e princípios éticos de conduta que devem guiar o comportamento do próprio parlamentar durante o exercício do seu mandato.

O povo investe um cidadão de um poder para representá-lo no Congresso Nacional, subtende-se, assim, que este fará o melhor para o bem da população utilizando-se da boa-fé, da honradez e da legalidade. No entanto, muitas vezes, esses parlamentares desvirtuam-se de suas funções e praticam atos contrários ao chamado decoro parlamentar.

Esses atos atentatórios ao decoro são, por conseguinte, contrários aos ditames constitucionais e essa conduta eivada de inconstitucionalidade resulta na perda de mandato do parlamentar.

²⁸ HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2001.

A Constituição Federal dispõe que perderá o mandato o deputado ou Senador cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar (art. 55, II), e ainda, institui que 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 (art. 55, § 1º).

A percepção de vantagem indevida caracteriza o crime de corrupção passiva que está prevista no art. 317 do Código Penal Brasileiro: “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.” As penas cominadas, de acordo com a redação dada ao dispositivo pela Lei nº 10.763, de 12 de novembro de 2003, são as de “reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa”.

Ressalte-se que o sujeito ativo do crime de corrupção passiva é o funcionário público, na acepção de direito penal prevista no art. 327, *caput*, do CP: “Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública”. Destarte, o parlamentar, indubitavelmente, está incluso no rol dos sujeitos ativos do crime em comento. Sobre a questão, Julio Fabbrini Mirabete:

É indispensável para a caracterização do ilícito em estudo que a prática do ato tenha relação com a função do sujeito ativo. O ato ou abstenção a que se refere a corrupção deve ser da competência do funcionário, isto é, deve estar compreendido nas suas especificadas atribuições funcionais, porque somente nesse caso se pode deparar com o dano efetivo ou potencial ao regular funcionamento da administração.²⁹

As prerrogativas dos membros do Congresso Nacional estão arroladas no art. 53 da Constituição Federal, nesse ponto, cabe observar as preciosas lições de José Afonso da Silva:

São estabelecidas menos em favor do congressista que da instituição parlamentar, como garantia de sua independência perante outros poderes constitucionais. A CF/88 restituiu aos parlamentares suas prerrogativas básicas, especialmente a inviolabilidade e a imunidade, mantendo-se o privilégio de foro e a isenção do serviço militar e acrescentou a limitação ao dever de testemunhar³⁰

²⁹ MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de direito penal**. 22. Ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 307.

³⁰ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 532.

A violação de tais prerrogativas consistiria em utilizá-las como um veículo para a satisfação de interesses pessoais, olvidando do alerta de que só são legítimas na medida em que garantem o exercício da função parlamentar.

O regimento interno da Câmara dos Deputados também estabelece, em seu art. 244, que “o deputado que praticar ato contrário ao decoro parlamentar ou que afete a dignidade do mandato estará sujeito às penalidades e ao processo disciplinar previstos no Código de Ética e Decoro Parlamentar, que definirá também as condutas puníveis.”

Por sua vez, o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados define os atos incompatíveis com o decoro parlamentar, são eles: “abusar das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional; perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, no exercício da atividade parlamentar, vantagens indevidas; celebrar acordo que tenha por objeto a posse do suplente, condicionando-a a contraprestação financeira ou à prática de atos contrários aos deveres éticos ou regimentais dos Deputados; fraudar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado de deliberação; omitir intencionalmente informação relevante, ou, nas mesmas condições, prestar informação falsa nas declarações de trata o art. 18” (art. 4º).

São também atentatórios contra o decoro parlamentar, os atos que: “perturbar a ordem das sessões da Câmara ou das reuniões de comissão; praticar atos que infrinjam as regras de boa conduta nas dependências das Casas; praticar ofensas físicas ou morais nas dependências da Câmara ou descartar, por atos ou palavras, outro parlamentar, a Mesa ou comissão, ou os respectivos Presidentes; usar os poderes e prerrogativas do cargo para constranger ou aliciar servidor, colega ou qualquer pessoa sobre a qual exerça ascendência hierárquica, com o fim de obter qualquer espécie de favorecimento; revelar conteúdo de debates ou deliberações que a Câmara ou comissão hajam resolvido devam ficar secretos; revelar informações e documentos oficiais de caráter reservado, de que tenha tido conhecimento na forma regimental; usar verbas de gabinete em desacordo com os princípios fixados no caput do art. 37 da Constituição Federal; relatar matéria submetida à apreciação da Câmara, de interesse específico de pessoa física ou jurídica que tenha contribuído para o financiamento de sua campanha eleitoral;

fraudar, por qualquer meio ou forma, o registro de presença às sessões, ou às reuniões de comissão” (art. 5º).

Por fim, o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados designa, no art. 10, a censura, verbal ou escrita, a suspensão de prerrogativas regimentais, a suspensão temporária do exercício do mandato e a perda do mandato como as penalidades aplicáveis por conduta atentatória ou incompatível com o decoro parlamentar.

Da mesma forma, o regimento interno do Senado Federal regulamentado pela Resolução nº 20 de 1993, estabelece os atos contrários à ética e ao decoro parlamentar:

Art. 4º É, ainda, vedado ao Senador:

I - celebrar contrato com instituição financeira controlada pelo Poder Público, incluídos nesta vedação, além do Senador como pessoa física, seu cônjuge ou companheira e pessoas jurídicas direta ou indiretamente por ele controladas;

II - dirigir ou gerir empresas, órgãos e meios de comunicação, considerados como tal pessoas jurídicas que indiquem em seu objeto social a execução de serviços de radiodifusão sonora ou de sons e imagens;

III - praticar abuso do poder econômico no processo eleitoral.

§ 1º É permitido ao Senador, bem como a seu cônjuge ou companheira, movimentar contas e manter cheques especiais ou garantidos, de valores correntes e contrato de cláusulas uniformes, nas instituições financeiras referidas no inciso I.

§ 2º Excluem-se da proibição constante do inciso II a direção ou gestão de jornais, editoras de livros e similares.

Art. 5º Consideram-se incompatíveis com a ética e o decoro parlamentar;

I - o abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 55, § 1º);

II - a percepção de vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, § 1º), tais como doações, benefícios ou cortesias de empresas, grupos econômicos ou autoridades públicas, ressalvados brindes sem valor econômico;

III - a prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes.

Parágrafo único. Incluem-se entre as irregularidades graves, para fins deste artigo:

I - a atribuição de dotação orçamentária, sob a forma de subvenções sociais, auxílios ou qualquer outra rubrica, a entidades ou instituições das quais participe o Senador, seu cônjuge, companheira ou parente, de um ou de outro, até o terceiro grau, bem como pessoa jurídica direta ou indiretamente por eles controlada, ou ainda, que aplique os recursos recebidos em atividades que não correspondam rigorosamente as suas finalidades estatutárias;

II - a criação ou autorização de encargos em termos que, pelo seu valor ou pelas características da empresa ou entidade beneficiada ou contratada, possam resultar em aplicação indevida de recursos públicos.

O regimento interno do Senado Federal também estabelece, no art. 11, que será punido com a perda do mandato o candidato que praticar um dos atos contrários à ética e ao decoro parlamentar capitulados nos arts. 4º e 5º.

Portanto, percebemos que nossa legislação, incluindo aí os regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, é bastante completa no que tange ao decoro parlamentar, uma vez que os princípios éticos e as normas de conduta que devem nortear os parlamentares estão devidamente assegurados e a transgressão desses preceitos, enseja, em último caso, a perda de mandato do parlamentar.

3.4 A INCONSTITUCIONALIDADE

Conforme supracitado, o decoro parlamentar consiste nos princípios éticos de conduta que devem orientar os parlamentares e, ainda, esses princípios devem estar de acordo com os ditames constitucionais.

A “quebra” do decoro parlamentar, portanto, viola vários preceitos constitucionais, tais como, a soberania popular, a legalidade, a cidadania e a democracia, inclusive. Pois, uma vez que o povo, por meio do voto, investe de poder um cidadão, é esperado que ele seja portador da vontade da população e representante de seus interesses. Contudo, no momento em que o parlamentar está indo de encontro ao decoro parlamentar, automaticamente está traindo a confiança que lhe foi depositada, esquecendo da soberania do interesse público para pensar em si próprio além de estar agindo em total desacordo com a lei. Ressalte-se que o parágrafo único do art. 1º da nossa Constituição assenta que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, assim, esse é mais um dispositivo infringido com a violação do decoro parlamentar.

Não restam dúvidas, pois, que a lei instituída maculada pelo vício de decoro apresenta-se inteiramente inconstitucional, a problemática que nos surge agora é outra, diante de qual tipo de inconstitucionalidade estaríamos, da material, da formal ou de uma nova modalidade?

Pedro Lenza, renomado autor do Direito Constitucional, nos ensina do seguinte modo:

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

As CPIs vêm investigando e a Justiça apurando, e, uma vez provados os fatos, os culpados deverão sofrer as sanções de ordem criminal, administrativa, civil, etc.

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

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

Vamos aguardar a maneira, uma vez ajuizada alguma ADI com base nesta tese como o STF vai enfrentar essa importante questão. Em nosso entender, sem dúvida, trata-se de inconstitucionalidade, pois que maculada a essência do voto e o conceito de representatividade popular.³¹

Concordamos com o supracitado autor no que tange ao reconhecimento da inconstitucionalidade quando comprovada a compra de votos, pois a lei estaria contaminada pelo vício em questão. Não obstante, discordamos quando essa inconstitucionalidade é colocada sob um novo aspecto.

Evidentemente, o vício de decoro não se traduz em inconstitucionalidade material tendo em vista que a corrupção do parlamento não atinge o mérito da deliberação parlamentar que, em tese, pode ser perfeitamente constitucional. Em outras palavras, o conteúdo do projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional pode estar absolutamente de acordo com a Constituição Federal e ainda ser de interesse público independentemente de possuir, ou não, vício de decoro parlamentar.

A tese que defendemos nesse trabalho é de que a corrupção do parlamento, durante o processo legislativo, manifesta-se através da inconstitucionalidade formal, uma vez que, como já dito, o vício inconstitucional ocorre durante o processo de formação da norma.

Sobre o tema, diz Fausto F. de França Junior³² que “o só fato da corrupção do parlamento não afeta o plano da constitucionalidade material da norma, isto porque o tema de fundo poderá versar sobre questão perfeitamente compatível com a Constituição. Se houver incompatibilidade material, aí a questão é outra”.

³¹ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 14. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 210;

³² JUNIOR, Fausto F. de França. A inconstitucionalidade por fraude ao regime democrático de norma aprovada por parlamento subornado. Disponível em: <<http://www.mp.rn.gov.br/userfiles/file/RevistaMP/RevMP0010.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2011.

Neste momento, nos deparamos com mais uma dúvida, a corrupção do parlamento, durante o processo legislativo, enseja quais requisitos da inconstitucionalidade formal?

O primeiro requisito que devemos destacar é a competência do Órgão Legislativo. Entenda-se: o mandato é o instrumento pelo qual uma pessoa ou várias pessoas cedem a outrem poderes para lhes representar, ocorre que, quando o parlamentar não age conforme os limites impostos pela Constituição, como, por exemplo, quando recebe suborno para votar a favor ou contra uma determinada norma jurídica, ultrapassa os limites do mandato e, neste caso, torna-se, automaticamente incompetente para agir no processo legislativo.

Acontece que o parlamentar, no momento da violação do decoro, não está mais representando o povo, ao contrário, está agindo em conta própria, está traindo a confiança que lhe foi designada e, ainda, está desobedecendo explicitamente a Constituição Federal (art. 55, §1º) bem como o Código Penal (art. 317).

Se o parlamentar corrupto está incompetente para votar em determinado projeto de lei e, ainda assim, o faz, maculará todo o processo legislativo, caracterizando a inconstitucionalidade por vício formal.

Ademais, conforme já foi esmiuçado, é dever do parlamentar participar do processo legislativo de forma a representar os interesses dos cidadãos durante o processo de formação normativo e votar nas propostas que entenda ser importante ao bem estar da população do qual representa. No entanto, quando o parlamentar se corrompe, ocorre a presença de desvio de finalidade o que corrobora a tese de que o parlamentar, participante do processo legislativo mediante suborno, é incompetente para tanto.

Após explicar que o vício de decoro parlamentar implica na inconstitucionalidade formal, faz-se mister indicar os instrumentos processuais para o controle de constitucionalidade.

Primeiramente, impende destacar a necessidade de relevância causal da corrupção para o resultado da deliberação, pois, na hipótese de um projeto de lei que seja aprovado ou rejeitado por unanimidade ou por ampla maioria de votos e, em seguida, viesse ser comprovada a corrupção de uns poucos parlamentares, seria desnecessário, então, a aplicação do controle de constitucionalidade, uma vez que haveria um número insuficiente de votos corrompidos capazes de anular a vontade

da maioria. Desta feita, sem prejuízo da responsabilização do parlamentar corrupto, é imperioso reconhecer que a deliberação seria válida.

Por outro lado, comprovada a participação de um número relevante de parlamentares corruptos cujo número seja suficiente para comprometer a deliberação, os instrumentos processuais cabíveis para sua anulação seriam a ação direta de inconstitucionalidade (ADIN) perante o STF e, em alguns casos, a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).

No caso de ato normativo municipal, teríamos duas opções, ou uma ação de inconstitucionalidade perante o respectivo Tribunal de Justiça, ou o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) perante o Supremo Tribunal Federal.

Pois, de acordo com Fausto F. de França Junior³³, “a ADPF é uma forma de controle concentrado de constitucionalidade que permite ao STF o julgamento da impugnação de normas municipais em face de preceito fundamental da Constituição Federal e, ademais, o parágrafo único do art. 1º da Constituição da República é, indubitavelmente, um preceito fundamental”.

³³ JUNIOR, Fausto F. de França. A inconstitucionalidade por fraude ao regime democrático de norma aprovada por parlamento subornado. Disponível em: <<http://www.mp.rn.gov.br/userfiles/file/RevistaMP/RevMP0010.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2011.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, a Constituição é a Lei fundamental de um Estado, é um conjunto sistematizado de normas jurídicas que regulamentam todo o funcionamento de um Estado, lançando suas diretrizes, princípios e ditames que devem ser obedecidos e respeitados por todos antes de qualquer legislação infraconstitucional.

Ocorre que, no Brasil, temos quase como “cultura” desrespeitar nossas Constituições, em outras palavras, todas as nossas constituições possuíam diretrizes ou normas jurídicas que eram negligenciados pelos detentores do poder. Para fundamentar tal afirmação, citamos a primeira Constituição do Brasil, de 1824, no art. 179, XIII, preceituava: “A Lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, o recompensará em proporção dos merecimentos de cada um”. Ora, como se pode afirmar que uma Lei é igual para todos quando, na referida ocasião, o Brasil convivia em um regime escravocrata onde até mesmo as mulheres não tinham direitos políticos algum?

No mesmo sentido, citamos a nossa mais recente Constituição da qual poderíamos mencionar vários dispositivos que são extremamente desrespeitados. O art. 7º, IV, por exemplo, estabelece que seja direito do trabalhador “salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim”, não obstante, como pode um salário mínimo, fixado em R\$ 545,00, atender a todas essas necessidades vitais básicas?

Ressalte-se que o Brasil já teve sete constituições (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) em apenas 187 anos de independência, enquanto os Estados Unidos da América teve sua primeira Constituição em 1787 e é a única até hoje.

A nossa Constituição de 1988, no entanto, é moderna e tem todas as ferramentas para se dar efetividade à Lei Maior, como por exemplo, a ADIN por omissão, a ADPF, o mandado de injunção, entre outros.

Sobre o tema, discorre com maestria o Prof. Luis Roberto Barroso:

A doutrina da efetividade se desenvolveu e foi sistematizada no período que antecedeu a convocação da Assembléia Constituinte que viria a elaborar a Constituição de 1988. Partindo da constatação ideológica de que o

constituente é, como regra geral, mais progressista do que o legislador ordinário, forneceu substrato teórico para a consolidação e aprofundamento do processo de democratização do Estado e da sociedade no Brasil. Para realizar esse objetivo, o momento pela efetividade promoveu, com sucesso, três mudanças de paradigma na teoria e na prática do direito constitucional no país. No plano jurídico, atribuiu normatividade plena à Constituição, que passou a ter aplicabilidade direta e imediata, tornando-se fonte de direitos e obrigações. Do ponto de vista científico ou dogmático, reconheceu ao direito constitucional um objeto próprio e autônomo, estremando-o do discurso puramente político ou sociológico. E, por fim, sob o aspecto institucional, contribuiu para a ascensão do Poder Judiciário no Brasil, dando-lhe um papel mais destacado na concretização dos valores e dos direitos constitucionais.³⁴

No atual momento histórico, nossa sociedade é surpreendida frequentemente com notícias de corrupção, sobretudo nas esferas legislativas, ocasionando a descrença pública em relação aos nossos representantes políticos.

Na verdade, o Brasil convive com a corrupção política desde que era colônia de Portugal, perpassando pelo período imperial e estendendo-se pela era republicana até o presente momento. São, pois, práticas remotas que, lamentavelmente, refletem por demais na atual democracia brasileira.

Destarte, a fraude no processo legislativo cometidos pelos nossos representantes através da compra de votos, demonstra, mais uma vez, a falta de respeito com a Constituição do Brasil. A violação ao decoro parlamentar, além de inconstitucional, pode interferir diretamente na vida dos cidadãos brasileiros.

Assim sendo, é imprescindível que o STF se manifeste acerca das leis aprovadas mediante suborno e conseqüente dolo ao processo legislativo, é, ainda, cogente que essas leis aprovadas com máculas sejam expurgadas do nosso ordenamento jurídico, é uma medida que, acima de tudo, visa o respeito à democracia brasileira, à cidadania e aos princípios da supremacia da Constituição Federal e da segurança jurídica.

Nossa Constituição da República não pode continuar sendo negligenciada por aqueles que são responsáveis pela sua guarda, nem a nossa sociedade pode continuar sendo vítima dos atos nocivos e irresponsáveis praticados pelos nossos representantes políticos, estes que, na verdade, são incumbidos de defender os interesses do povo e o deveriam fazer com o maior afinco e perseverança possível.

Por fim, o uso do controle concentrado de constitucionalidade para a retirada do ordenamento jurídico normas eivadas de corrupção geraria, para a sociedade, alguns proveitos de grande valia, primeiramente a prevenção à má administração

³⁴ BARROSO, Luis Roberto, **Temas de Direito Constitucional**, Tomo III, Ed. Renovar, 2005, p. 76.

das prerrogativas parlamentares, depois, a punição à apropriação indevida do mandato representativo. Deste modo, estar-se-ia garantindo a soberania popular bem como o respeito à supremacia da Constituição, princípios estes que devem nortear toda sociedade verdadeiramente democrática.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto, **Temas de Direito Constitucional**, Tomo III, Ed. Renovar, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 20. Ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2001.

JUNIOR, Fausto F. de França. A inconstitucionalidade por fraude ao regime democrático de norma aprovada por parlamento subornado. Disponível em: <<http://www.mp.rn.gov.br/userfiles/file/RevistaMP/RevMP0010.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2011.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de direito penal**. 22. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de Direito Constitucional**. 5. Ed. Brasília: Senado Federal, 2007.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

VICENTINO, Cláudio. **História Geral**. 9. Ed. São Paulo: Scipione, 2004.