

## 1 INTRODUÇÃO

Um dos temas da mais alta importância no Direito Constitucional é o processo legislativo. É através dele que as leis são elaboradas. No Estado Democrático de Direito, tanto as fontes, com a produção legislativa, devem estar pautadas na democracia.

Assim, o intuito da presente dissertação monográfica é abordar a questão da inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar. Tão importante é a confecção das leis no Estado Democrático de Direito; tão importante é o processo legislativo para o Direito Constitucional, que não se justifica ignorar a produção legislativa em desconformidade com as regras constitucionais.

O objetivo maior do Direito Constitucional é o que se chama de “filtragem constitucional”. Isso quer dizer que todas as espécies normativas do ordenamento jurídico devem existir, ser consideradas como válidas e analisadas sempre sob a luz da Constituição Federal. Através dessa observância é que se afere se elas são ou não constitucionais. É nesse momento que entra o controle de constitucionalidade, para observar se as leis e normas estão compatíveis com a Carta Magna. Chama-se de *compatibilidade vertical*, pois é a Constituição Federal quem rege todas as outras espécies normativas de modo hierárquico, tanto do ponto de vista formal (*procedimental*), quanto material (*conteúdo da norma*).

Quando se tem a idéia de controle de constitucionalidade, significa dizer então que é feita uma verificação para saber se as leis ou atos normativos estão compatíveis com a Constituição Federal, tanto sob o ponto de vista formal, quanto o material.

A complexidade das sociedades modernas levou à inviabilização do pleno exercício da democracia direta. Neste contexto de desenvolvimento social, e para operacionalizar a própria noção de democracia, criou-se a idéia da representação, a ser concretizada pelo mandato político, instrumento dos mais caros ao Direito Público, por traduzir o elo de fidúcia a vincular representantes e representados.

Se por um lado o parlamentar eleito adquire o direito à representação popular, de outro lado surge o direito do cidadão a uma representação ética, digna e proba. Ao Parlamento cabe o direito indisponível de preservar sua imagem e respeitabilidade institucional.

Uma das funções parlamentares é a participação junto ao processo legislativo jurídico, isto é, o conjunto coordenado de atos que disciplinam o procedimento de elaboração das leis e atos normativos, quer gerais, quer individuais, pelos órgãos competentes, em consonância com a Constituição.

A Constituição, ao estabelecer as espécies normativas expressas no art. 59 – *emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções* – também, definiu, dos arts. 60 a 69, o itinerário a ser seguido para sua criação, pelos legitimados pelo Estado, compreendendo a iniciativa, a discussão e votação, sanção e/ou veto, e a promulgação.

O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas do processo legislativo constitucional.

O órgão legislativo, encarregado da elaboração da lei ou ato normativo, não pode agir em discordância com o que está previsto nas normas do processo legislativo, pois o seu desrespeito possibilitará, durante a elaboração, o controle preventivo e, posteriormente o controle repressivo de constitucionalidade tanto pela via difusa, como pela concentrada.

Decoro parlamentar, em linhas gerais, é o conjunto de regras legais e morais que devem reger a conduta dos parlamentares, no sentido de dignificação da nobre atividade legislativa.

Na hipótese de membros do Congresso Nacional procederem de modo incompatível com o decoro parlamentar, percebendo vantagens indevidas para a produção legislativa, deve a própria Instituição buscar a defesa de sua honra objetiva, bem como proteger o caro instituto da representação política.

É nesse contexto que se insere a discussão sobre a natureza do conceito de decoro parlamentar.

O controle disciplinar da conduta de Deputados e Senadores ingressou no direito brasileiro, de forma explícita, com a Constituição de 1946 (art. 48, §1º), tendo sido mantido, com algumas alterações, pela Constituição de 1967 (art. 35, II c/c §1º), e atualmente, encontra-se disciplinado pelo artigo 55 da Constituição Federal de 1988. Aliás, a Carta Política não oferece um conceito preciso do que seja decoro parlamentar, apenas o indicando da seguinte maneira no § 1.º do referido artigo: “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*”.

É justamente por ter um conceito aberto, impreciso e variável ao longo do tempo que se torna complexa a tipificação das condutas incompatíveis com o decoro. Não é tarefa simples encontrar uma definição clara e explícita do que seja quebra de decoro, e que alcance todas as situações.

Dessa forma, sendo o Parlamento o titular da proteção constitucional relativa ao decoro parlamentar, apenas a ele deve caber a responsabilidade de apreciar as condutas consideradas ofensivas à sua honra objetiva ou caberia a outro Poder substituí-lo em tal prerrogativa, pois do contrário, estar-se-ia ditando um padrão moral externo segundo o qual deveria o Parlamento se pautar? Seria legítima a intervenção do Poder Judiciário com vistas a remediar a violação do preceito constitucional?

Pois bem, de todas estas ponderações, extrai-se um elemento comum: ato incompatível com o decoro parlamentar é aquele que, por sua natureza mesma, afronta o padrão ético e os valores morais da coletividade, do homem médio, comprometendo a própria idéia que o corpo social tem do Parlamento. Como se a prática de condutas impróprias por parlamentares trouxesse como efeito colateral a própria danificação da imagem social desfrutada Legislativo. É a instituição, pagando pelos atos dos indivíduos que congrega.

O grande questionamento que se faz, contudo, é se, comprovada a existência de irregularidades ou abusos quanto às prerrogativas parlamentares,

haveria mácula no processo legislativo de formação das leis, apta a ensejar o reconhecimento de sua inconstitucionalidade?

A ordem jurídica não pode permanecer indiferente a condutas de membros do Congresso Nacional ou de quaisquer outras autoridades da República que ajam, eventualmente, incidindo em censuráveis desvios éticos revestidos ou não de caráter delituoso no desempenho das elevadas funções que lhes são cometidas pelo povo brasileiro.

Na primeira parte desse trabalho, será abordada a concepção de lei, desde o constitucionalismo clássico até a contemporânea conceituação, abrangendo noções gerais ligadas ao processo legislativo, as quais se consideram pressupostos imprescindíveis para a compreensão do tema. Desenvolvem-se aspectos controvertidos do Estatuto dos Congressistas, tais como as imunidades e a atividade das comissões parlamentares, com ênfase à Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI.

Na parte central, introduz-se noções acerca do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos com a finalidade de expor as mais diversas mazelas que possam atingir a produção legislativa associada às formas de combate aos seus efeitos indesejáveis.

Na parte final, serão feitas considerações quanto ao sentido da representatividade popular em nosso regime democrático, para ao fim expor os meios de atuação judiciária na fiscalização da atividade parlamentar.

Enfim, o trabalho em questão objetiva identificar qual a razão pela qual ocorre a produção legislativa inconstitucional, ao tempo em que, também, apontará soluções para a correção dessa aberração jurídica.

## 2 O PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

### 2.1 Conceito

Sempre que se fala em Direito, logo se associa a ele a idéia de Estado de Direito; no entanto, a legitimidade da lei não se vincula tão-somente ao Estado de Direito. Quer mais. Quer que seu processo elaborativo nasça de um processo democrático autêntico.

Não é a lei mas a democracia que legitima sua produção. Vale dizer, "é a fonte democrática do sistema normativo e não apenas a existência deste como mecanismo regrador dos aspectos jurídicos da vida social"<sup>1</sup>.

Quando se faz referência à lei, o *sensu comum* indica uma determinada regra descritiva da regularidade de certos fenômenos, sejam eles físicos, biológicos ou de regras sociais<sup>2</sup>.

Partindo dessa idéia consensual de lei, analisemos primeiramente, a etimologia do termo:

A expressão lei pode ser empregada como regra ou norma. Etimologia incerta. A mais aceita atualmente faz derivar o termo do sânscrito *lagh*, que originou o verbo *legein* e a conhecida expressão latina *lex*, sugerindo por outro lado, a idéia de estabelecer, tornar estável, permanente. Todavia, em Cícero (*De legibus*, I, 6, 19), *lex* deriva do verbo *legere* ou *deligere*, eger, porque a lei indicaria o melhor caminho a ser trilhado pelo cidadão. O próprio Cícero, contudo, insinua que *lex* poderia derivar, também de *legere*, ler (*lex a legenda*), pelo fato de as leis serem estreitas e dadas ao povo para a leitura e conhecimento. Santo Agostinho fica com a primeira hipótese. Outra etimologia bem aceita é a que faz *lex* derivar de *ligare* (ligar, unir, obrigar), porque é próprio da lei unir a vontade a uma diretriz, obrigando-a a tomar determinada direção<sup>3</sup>.

A atual Constituição Federal reservou no Capítulo IV, a seção VIII, referente às leis. Estão regradas matérias relacionadas à iniciativa, sua elaboração e os processos de sanção, veto e promulgação.

---

<sup>1</sup> SOUZA, Hilda de. **Processo legislativo**. Porto Alegre: Sulina, 1998, p. 29.

<sup>2</sup> "Leis são as relações necessárias que decorrem da natureza das coisas" (MONTESQUIEU. **O Espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996).

<sup>3</sup> ACQUAVIVA, Marcos Cláudio. **Dicionário jurídico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira Ltda., 1994, p. 765-766.

A votação se dá através do Congresso Nacional – com manifestação de suas Casas, a Câmara dos Deputados (ou Câmara Federal) e o Senado Federal. O que antes era monopólio do Rei, passa para o Congresso, cujos membros são eleitos democraticamente.

No processo de produção legislativa participam como colaboradores para o seu aperfeiçoamento tanto o Poder Legislativo, como o Poder Executivo. É bem verdade que o Executivo, em razão de emergência do Estado social, vem investindo cada vez mais na produção da lei; no entanto, é do Poder Legislativo a competência constitucional de controlar as normas jurídicas.

Para Clèmerson Merlin Clève, “o senso comum identifica o termo ‘lei’ com os significantes regra ou norma. No plano cultural, a lei é a regra ou a norma socialmente imposta e merece observância”<sup>4</sup>.

Pode-se falar em lei moral ou ética, em lei física ou natural. Aqui, interessa-nos delimitar o campo apenas para a lei jurídica. Mesmo assim, não há consenso sobre o seu sentido. Para nosso estudo, a lei nasce com o Estado de Direito.

Nesse diapasão, completa o referido autor:

Com o surgimento do Estado de Direito, é o ato normativo sancionado pelo Estado em face da manifestação dos órgãos competentes. No direito constitucional, não passa de um ato normativo editado pelo Estado, e, portanto, dotado de imperatividade, devendo ser observado pelos destinatários, sob pena de sanção. Este recorte dá apenas uma vaga idéia do fenômeno. Deveras, se todas as leis constituem atos normativos editados pelo Estado, não significa que todos os atos normativos editados pelo Estado constituam lei. É preciso apartar os atos normativos de diferentes categorias editadas pelo poder público<sup>5</sup>.

Didático é o ensinamento de José Afonso da Silva, assinalando que “a lei, como esquema genérico do Direito, é o resultado, a concretização, no plano prático, da conduta do Estado-Legislador”<sup>6</sup>.

Também para Pinto Ferreira, “a lei é a expressão da vontade do Estado a respeito da conduta civil dos indivíduos submetidos à sua autoridade”<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 61.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso da. **Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964, p. 12.

Em síntese, *de nossa parte*, dizemos que **a lei é a regra que rege as relações sociais fixadas pelo Estado em determinada sociedade.**

Não há convergência doutrinária quando se conceitua o processo legislativo; ora é considerado como a elaboração de todas as normas jurídicas – mesmo aquelas que estão foras das regras do trâmite específico do Poder Legislativo – ora quando se enfoca a função legislativa específica propriamente dita. Os conceitos adiante trazidos à colação, na doutrina, mostram-nos as dificuldades para um conceito uniforme e perfeito.

José Afonso da Silva entende que "o processo legislativo pode ser definido em termos gerais como o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado"<sup>8</sup> e, em comentários à Constituição de 1988, "como o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto) realizados pelos órgãos do legislativo, visando à formação das leis constitucionais, complementares, ordinárias, resoluções e decretos legislativos"<sup>9</sup>.

Para Néelson de Souza Sampaio, através do processo legislativo, "o direito regula a sua própria criação, estabelecendo as normas que presidem a produção de outras normas, sejam normais gerais ou individualizadas"<sup>10</sup>.

Manuel Gonçalves Ferreira Filho manifesta que há dificuldades para conceituar o processo legislativo, em razão das disposições constitucionais sobre a matéria, alegando que "faltou ao constituinte, segundo tudo indica, uma visão clara da sistemática dos atos normativos, e ao concluir assevera que é forçoso reconhecer que esta sistematização não é simples"<sup>11</sup>.

Tanto na doutrina nacional, como também na estrangeira, há polêmica, se o uso correto da expressão é processo legislativo ou procedimento legislativo.

Germana de Oliveira Moraes, comentando sobre a polêmica, aduz:

---

<sup>7</sup> FERREIRA, Luiz Pinto. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 228.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>9</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 458.

<sup>10</sup> SAMPAIO, Néelson de Souza. **O processo legislativo**. 2. ed. atualizada pelo Prof. Uadi Lâmega Bulos. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 28.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 160.

Na doutrina italiana, bem como outros países do continente europeu, dentre os quais Espanha e Portugal, os publicistas, por entenderem o termo 'processo' mais apropriado ao procedimento jurisdicional, têm dado preferência à expressão 'procedimento legislativo'. Reserva-se assim, a expressão 'processo', para o exercício do procedimento jurisdicional e, procedimento administrativo e procedimento legislativo, nos desempenhos funcionais da Administração Pública e do Poder Legislativo<sup>12</sup>.

No caso específico da doutrina portuguesa, há divergência interpretativa, entre os constitucionalistas, J. J. Gomes Canotilho e Jorge Miranda.

J. J. Gomes Canotilho prefere o emprego do termo procedimento, ao invés de processo, definindo-o como "um complexo de actos, qualitativa e funcionalmente heterogêneos e autônomos, praticados por sujeitos diversos e dirigidos à produção de uma lei do Parlamento"<sup>13</sup>.

Jorge Miranda, no entanto, usa as duas expressões, dizendo que a lei "resulta de uma sucessão de actos de vária estrutura e relativamente autônomos encadeados para um fim; corresponde ao momento conclusivo desse processo ou procedimento"<sup>14</sup>.

A Constituição brasileira optou pela expressão processo legislativo, para designar o exercício do Poder Legislativo e os seus respectivos atos, em seção própria, nos arts. 59 a 69, dando-se, assim, uma abrangência ampla à expressão.

Comentando sobre a utilização pela Constituição brasileira da expressão "processo legislativo", Hilda de Souza entende que "parece não haver impropriedade na opção terminológica constitucional, conferindo à discussão um carácter mais "bizantino" que propriamente técnico-jurídico, especialmente se levarmos em conta a ocorrência da posta ambigüidade terminológica em sistemas constitucionais estrangeiros"<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> MORAES, Germana de Oliveira. **O controle jurisdicional da constitucionalidade do processo legislativo**. São Paulo: Dialética, 1998, p. 22-23.

<sup>13</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992, p. 807.

<sup>14</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1996, p. 236.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 51.

*De nossa parte*, definimos o processo legislativo como **um conjunto de atos pré-ordenados, derivados diretamente da Constituição, objetivando a criação de normas jurídicas.**

## 2.2 Espécies de Processo Legislativo na Constituição Federal de 1988

As normas jurídicas podem ser divididas em duas categorias: *normas constitucionais* e *normas infraconstitucionais*.

As **normas constitucionais**, aqui compreendidas como aquelas que se encontram localizadas dentro da Constituição Federal, admitem uma subdivisão em:

a) *Normas constitucionais originárias*, inseridas no texto constitucional pelo Poder Constituinte Originário;

b) *Normas constitucionais derivadas*, materializadas através de emendas constitucionais e emendas de revisão, foram inseridas como resultado de uma necessidade de atualização e compatibilidade de seu conteúdo com a ordem jurídico-social.

Já as **normas infraconstitucionais**, subdividem-se em:

a) *Atos normativos primários ou normas legais*, aqueles cuja elaboração tem fundamento no próprio texto constitucional, isto é, no processo de formação das leis inserido na Constituição Federal, a exemplo dos contidos no art. 59 da Constituição Federal, dos tratados internacionais<sup>16</sup> e dos atos normativos dotados de certa autonomia, como o regimento dos tribunais;

b) *Atos normativos não-primários ou normas infralegais*, todos os demais atos que decorrem do poder regulamentar inerente ao Chefe do Poder Executivo e através dos quais ocorre a supressão de lacunas legais por meio da edição de atos cujo sentido é permitir a correta aplicação e execução das obrigações instituídas por lei, a exemplo dos decretos meramente regulamentares, as portarias e os regulamentos.

---

<sup>16</sup> Com o advento da EC nº 45/2004 (*Reforma do Judiciário*), a Constituição Federal, conforme redação expressa no §3º do art. 5º, passou a admitir a possibilidade de os tratados internacionais serem erigidos à categoria de norma constitucional (*status* de emenda constitucional).

Considerando a distribuição das normas jurídicas, o processo legislativo pode ser classificado, preliminarmente, quanto **às formas de organização política do Estado**.

Dessa classificação, têm-se quatro espécies de processos legislativos propriamente jurídicos: *autocrático, direto, representativo (ou indireto), e semidireto (ou misto)*.

Caracteriza-se o **processo legislativo autocrático** por ser a expressão do próprio governante, sem a participação do órgão legislativo. Pode-se exteriorizar nas monarquias absolutas, nos governos ditatoriais ou nos governos de fato, sendo esse último de caráter transitório. Raros os Estados que não o conheceram.

O **processo legislativo direto** é discutido e votado pelo próprio povo. A democracia grega se realizava com a participação direta do povo nas decisões sobre os negócios do Estado. Modernamente, como remanescentes, temo-lo ainda em alguns cantões suíços. Encontramos votação pelo erguimento das mãos, que é o modo mais frequente, ou pela votação secreta.

Aí nesses cantões, informa Néelson de Souza Sampaio,

qualquer cidadão pode exercer o poder legislativo, desde a iniciativa na proposição dos projetos de lei, bem como aceitar, emendar ou rejeitar as propostas legislativas do Conselho Cantonal<sup>17</sup>.

Modernamente, com a complexidade cada vez maior da sociedade e com o aumento populacional, esse sistema é inviável.

No **processo legislativo representativo (ou indireto)** as leis são elaboradas por representantes legitimamente eleitos pelo povo, como Senadores, Deputados e Vereadores. É o modelo adotado pelo Brasil e pela maioria dos países em que os eleitores escolhem seus mandatários (parlamentares), que receberão de forma autônoma poderes para decidir sobre assuntos de interesse nacional. O processo legislativo da Constituição de 1988 é um exemplo típico.

**Semidireto** é o processo em que as leis são elaboradas também por representantes legitimamente eleitos pelo povo, mas posteriormente

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 47.

submetidas ao *referendum popular* ou ao *plebiscito*. Esse processo é mais complexo, já que a elaboração da lei se concretiza com a conjugação de vontades do órgão representativo e do eleitorado.

Referindo-se ao processo semidireto, no dizer de Celso Bastos, “os instrumentos desse processo, são uma tentativa de dar mais materialidade ao sistema indireto. É tentar reaproximar o cidadão da decisão política, sem intermediário”<sup>18</sup>.

Os nossos legisladores constituintes, ao criarem a Constituição de 1988, estabeleceram como processo semidireto: o *plebiscito*, o *referendo* e a *iniciativa popular* (art. 14, I a III). Posteriormente, a Lei nº 9.709/98 regulamentou esses incisos definindo:

Art. 2º. Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§1º. O plebiscito<sup>19</sup> é convocado com **anterioridade** (grifamos) a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§2º. O referendo é convocado com **posterioridade** (grifamos) a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

[...]

Art. 13. A iniciativa popular<sup>20</sup> consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Corroborado a idéia de que cada espécie normativa possui um procedimento próprio para a sua criação e, principalmente, considerando-se a seqüência das fases dos procedimentos legislativos ou os prazos para o seu encerramento, podemos concluir pelas seguintes espécies de processo legislativo: *ordinário* e *especial*.

O **processo legislativo ordinário**, responsável pela elaboração das leis ordinárias, está dividido em *comum* (em que não há prazo constitucional fixado para o encerramento da deliberação nas Casas Legislativas) e *sumário*

<sup>18</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 272.

<sup>19</sup> Em 21/4/1993 houve um plebiscito para decidir a forma e o sistema de governo (**ADCT, art. 2.º com as alterações da EC nº 02/1992**).

<sup>20</sup> Segundo a Constituição Federal, esse instrumento também poderá ser utilizado em nível estadual (**art. 27, §4º**) e municipal (**art. 29, XIII**).

ou *célere* (porque estabelece prazos<sup>21</sup> para que as Casas Legislativas se pronunciem).

O *processo legislativo ordinário comum*, mais amplo e completo, sendo a base para a compreensão das demais espécies constitucionais, encontra-se desmembrado em três fases:

a) *Fase introdutória*. Compreende a iniciativa da lei<sup>22</sup>, isto é, o ato que deflagra o processo legislativo, vinculando o Poder Legislativo, que passa a ser obrigado a apreciar o projeto de lei<sup>23</sup> apresentado, dando seqüência ao procedimento;

b) *Fase constitutiva*. O depósito do projeto de lei perante a Mesa da Casa iniciadora dará ensejo a essa fase que corresponde à *deliberação parlamentar* – etapa durante a qual caberá às Casas discutir, aperfeiçoar (se for o caso) e deliberar sobre o projeto de lei, aprovando-o ou rejeitando-o, e à *deliberação executiva* – se aprovado o projeto de lei em ambas as Casas, será enviado à sanção ou veto do Presidente da República;

c) *Fase complementar*. Traduzida pela promulgação e a publicação da lei, não integra, propriamente falando, o processo de elaboração da lei, uma vez que sanção ou a superação do veto, formalmente, transformaram o projeto de lei em lei).

O *processo legislativo ordinário sumário*, caracterizado pelo regime de urgência constitucional, é utilizado apenas em projetos de lei de iniciativa privativa do Presidente da República nos quais haja a solicitação de celeridade na apreciação de seus conteúdos por ambas as Casas Legislativas<sup>24</sup>. Ressalta-se que essa espécie, conforme a redação do §4º do art. 64 da Constituição Federal, não poderá ser utilizada quanto à elaboração de projetos de Código<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Esses prazos não correm durante os períodos de *recesso parlamentar* (**art. 64, §4º da Constituição Federal**).

<sup>22</sup> Antes da iniciativa, quem pensou na idéia de criar a lei elaborou minutas e anteprojetos de lei, que certamente passaram por discussões de maturação, antes de se iniciar o processo legislativo.

<sup>23</sup> O projeto de lei é uma proposta formal que apresenta o texto que se pretende que seja transformado em lei, com todos os elementos estruturais de um texto de lei.

<sup>24</sup> O prazo para que cada Casa se manifeste será de quarenta e cinco dias corridos, contados do recebimento do projeto com pedido de urgência, sendo que, na hipótese de emendas pela Casa revisora, a iniciadora terá mais dez dias para analisá-las (**art. 64, §§2º e 3º da Constituição Federal**).

<sup>25</sup> Código é uma lei (ordinária ou complementar) que se propõe a reger exaustiva e sistematicamente todo um campo de atuação jurídica.

Por sua vez, o **processo legislativo especial**, contendo particularidades que o tornam distinto das regras gerais estabelecidas para a elaboração das leis ordinárias, diz respeito à elaboração das demais espécies normativas primárias elencadas no art. 59 da Constituição Federal e, ainda, das leis financeiras (*lei do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, leis do orçamento anual e da abertura de créditos adicionais*), leis decorrentes das Constituições dos Estados-membros, Leis Orgânicas municipais e Lei Orgânica do Distrito Federal.

### 2.3 Pressupostos do Processo Legislativo

Em atenção à lição do eminente jurista, José Afonso da Silva, o processo legislativo requer a observância de alguns pressupostos de validade e de existência.

A **existência de um Parlamento**, pressuposto da mais alta valia, consagrado como alicerce de qualquer Estado de Direito, simboliza a necessidade de um órgão específico, cuja atribuição precípua é a elaboração das leis.

Para a deflagração do processo legislativo há **necessidade de uma proposição legislativa**, isto é, a provocação da atividade legiferante por meio da elaboração de uma projeto de lei.

Frisa-se que, a esse segundo pressuposto, deve-se somar a noção de que, além da iniciativa é preciso a verificação de **capacidade do proponente**, isto é, constatar se a pessoa ou órgão que formulou a proposta possui legitimação para fazê-lo<sup>26</sup>.

Por fim, será necessário que o projeto apresentado por pessoa ou órgão competente tenha sido endereçado ao **Parlamento competente** (ou Casa Legislativa competente)<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> O *caput* do art. 61 da Constituição Federal elenca os legitimados à iniciativa das leis.

<sup>27</sup> A Constituição Federal distribui as competências legislativas, de modo que se configura como indispensável verificar se a matéria proposta se encontra no campo de abrangência delineado pelo Diploma legal em apreço.

## 2.4 Princípios do Processo Legislativo

Os princípios gerais norteadores do processo legislativo estão esparsos na Constituição. Entre esses conteúdos citam-se

os relativos à independência dos Poderes, para o exercício de suas respectivas competências e atribuições, ao exercício dos direitos políticos, à composição partidária da representação parlamentar, às competências das esferas federadas e às competências e atribuições dos Poderes, aos princípios informadores da administração pública – legalidade, impessoalidade, publicidade, economicidade, entre outros – ao do estado democrático de direito, com a tomada de decisões por voto majoritário, vinculante de todo o sistema representativo, para ficar apenas com aqueles cuja obediência é absolutamente essencial à formação da lei<sup>28</sup>.

Não têm, todavia, os princípios reguladores do processo legislativo, caráter de exclusividade, porquanto, além daqueles que se encontram, de forma esparsa estabelecidos por toda Constituição - de obediência imperiosa, portanto, – sustenta-se a possibilidade de surgimento de outros princípios que o Brasil poderá vir a adotar (**art. 5º, §2º da Constituição Federal**).

No que se refere à parte dinâmica do processo legislativo, ou seja, o seu procedimento, informe-se que os fundamentos jurídicos encontram-se disciplinados nos regimentos internos do Congresso.

Por essa razão, a legitimidade na elaboração da norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos<sup>29</sup>:

a) Participação plena e igualitária do Senador (**extensivo aos Deputados**) em todas as atividades legislativas, respeitados os limites regimentais;

b) Modificação de norma regimental apenas por norma legislativa competente, respeitados os limites regimentais;

<sup>28</sup> SOUZA, Hilda de. *Op. cit.*, p. 48-49.

<sup>29</sup> **Regimento Interno do Senado Federal, art. 412.** Esses princípios gerais do Processo Legislativo, embora constem no Regimento Interno do Senado, são extensivos ao processo legislativo geral, razão pela qual foi adicionada, à redação onde consta "Senador", a expressão "extensivos aos Deputados".

c) Impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, ainda que unânime, tomadas ou não mediante votos;

d) Nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental;

e) Prevalência de norma especial sobre a geral;

f) Decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais do direito;

g) Preservação do direito das minorias;

h) Decisão normativa, a ser observada pela Mesa em questão de ordem decidida pela Presidência;

i) Decisão colegiada, ressalvadas as competências específicas estabelecidas no Regimento;

j) Impossibilidade de tomadas de decisão sem a observância do quórum regimental estabelecido;

k) Pauta de decisões feita com antecedência tal que possibilite a todos os Senadores (**e demais Parlamentares**) seu devido conhecimento;

l) Publicidade das decisões tomadas, exceção feita aos casos específicos previstos no Regimento;

m) Possibilidade de ampla negociação política somente por meio de procedimentos regimentais previstos.

José Afonso da Silva<sup>30</sup> identifica os seguintes postulados aplicáveis aos processos legislativos em geral:

a) **Princípio da publicidade**<sup>31</sup>, que tem como corolários: possibilidade efetiva de qualquer pessoa assistir às deliberações das Câmaras; levantamento de atas das sessões, aprovadas pela própria Câmara, disponíveis ao público em geral; e liberdade de publicação, pela imprensa, de resumos ou extratos das atas e veiculação de informações acerca das sessões;

b) **Princípio da oralidade**, confirmando a obrigatoriedade dos debates de viva voz;

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 522.

<sup>31</sup> Com exceções para as sessões secretas, cujas atas são guardadas em sigilo, a exemplo do art. 6º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

c) **Princípio da separação da discussão e da votação**, indicando que a votação somente ocorrerá após o encerramento da discussão;

d) **Princípio da unidade da legislatura (ou da independência das legislaturas)**<sup>32</sup>, garantindo a atuação de cada legislatura sem qualquer vínculo com a anteriormente estabelecida;

e) **Princípio do exame prévio do projeto por comissões parlamentares especializadas**, como garantia de apreciação pelo plenário das Casas de uma proposição destituída de qualquer forma de inconstitucionalidade.

## 2.50 Estatuto dos Congressistas

### 2.5.1 Introdução

O regime jurídico dos parlamentares tem suas regras básicas dispostas na própria Constituição, nos arts. 53 a 56, compondo o denominado Estatuto dos Congressistas, o qual é deveras completo através de outras disposições expostas junto aos Regimentos de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

O Estatuto dos Congressistas prevê um conjunto de prerrogativas e incompatibilidades inerentes ao exercício dos mandatos parlamentares, as quais têm como objetivo garantir o livre e independente funcionamento do Congresso Nacional, na qualidade de instituição, e dos mandatos eletivos, enquanto representação popular, protegendo-os de ameaças externas deletérias.

Ao contrário do que poderia parecer num primeiro olhar apressado, as prerrogativas especiais conferidas aos parlamentares não visam ao gáudio próprio de cada congressista, mas sim constituem garantia do próprio regime democrático, já que protegem a função pública. Por isso, suas prerrogativas, inclusive todas as imunidades, são irrenunciáveis.

---

<sup>32</sup> Aplicado, especialmente, à Câmara dos Deputados e às Casas Legislativas dos entes federativos, uma vez que, no Senado, em razão da renovação alternada de um e dois terços e de um mandato com duração de oito anos, não há uma distinção clara entre as legislaturas.

Da mesma forma, as restrições (incompatibilidades) não representam limitações indevidas, mas sim garantem o exercício insuspeito da atividade parlamentar.

### 2.5.2 Imunidades Parlamentares (ou Garantias Legislativas)

Leslie Lepson pondera que “a liberdade, em qualquer sociedade, será aquela que o povo conquistar e guardar para si mesmo”<sup>33</sup>.

Acerca do tema ora em questão, vale lembrar a tendência do ser humano ao cometimento de abusos, quando se verificar concentração de poderes nas mãos de uma única pessoa ou grupo de pessoas.

A lição de Lepson é perfeitamente aplicável para se entender melhor a realidade brasileira das décadas de sessenta e setenta:

Se aqueles que estiverem no poder desejarem agir com a maior presteza e frustrar qualquer ameaça à sua supremacia, deverão enfraquecer ou destruir toda instituição que possa constituir-se em núcleo de oposição. Isso importa concentrar a autoridade, visando a tornar mais fácil a tomada de decisões<sup>34</sup>.

As imunidades parlamentares foram desenvolvidas paulatinamente, ao longo dos anos e dos séculos, angariando o fortalecimento e a independência do Poder Legislativo em face do Poder Executivo, ligadas, hoje, ao próprio conceito de Estado Democrático bem como ao de Estado de Direito.

Imunidade, do latim *immunitas*, *immunitatis*, significa "isenção de alguma obrigação ou encargo, impostos como norma geral"<sup>35</sup>, concedidas, no caso, ao Poder Legislativo.

Carlos Maximiliano nos aponta a seguinte definição:

Imunidade parlamentar é a prerrogativa que assegura aos membros do Congresso a mais ampla liberdade da palavra, no exercício das suas funções, e os protege contra abusos e violências por parte dos outros poderes constitucionais<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> LEPSON, Leslie. **Os grandes problemas da Ciência Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 330.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 332.

<sup>35</sup> SAMPAIO, Nelson de. **Prerrogativas do Poder Legislativo**, artigo publicado na Revista de Direito Público, São Paulo, nº 68, outubro-novembro de 1993, p. 22.

<sup>36</sup> MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira de 1946**. São Paulo: Freitas Bastos, 1989, p. 44.

Wilson Accioli, após registrar que no presidencialismo poderiam ser chamadas de imunidades congressuais ou congressionais, define-as como sendo “as prerrogativas e garantias de que gozam os membros dos órgãos legislativos, tendo por escopo a proteção do exercício amplo de seus mandatos”<sup>37</sup>.

Na lição de Alcino Pinto Falcão, pode definir-se a imunidade parlamentar como “garantia funcional, em geral bipartida em expediente material e formal, admitida nas Constituições para o livre desempenho do ofício dos membros do Poder Legislativo e evitar desfalques na integração do respectivo quorum”<sup>38</sup>.

Para Barthélemy, “as imunidades são privilégios cujo objeto é permitir ao parlamentar o livre exercício de suas funções, assegurando-lhe uma certa proteção contra as ações judiciais intentadas, seja pelo governo, seja pelos particulares”<sup>39</sup>.

Na doutrina de Plácido Fernández-Viagas Bartolomé, a expressão prerrogativa é utilizada no Direito Parlamentário como equivalente a determinadas exceções ou garantias próprias dos Deputados e Senadores, visando o melhor desempenho de suas funções<sup>40</sup>. Alude, complementarmente, que

compreende, essencialmente, a inviolabilidade pelas opiniões manifestadas em qualquer ato parlamentar e a imunidade de que constitui a garantia de não ser detido, preso, processado nem julgado sem a prévia autorização do Corpo Legislador<sup>41</sup>.

Expõem José Antonio Alonso de Antonio e Ángel Luis Alonso de Antonio que o Tribunal Constitucional Espanhol sintetiza que as franquias

<sup>37</sup> ACCIOLI, Wilson. **Instituições de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 267.

<sup>38</sup> FALCÃO, Alcino Pinto. **Da imunidade parlamentar**. Rio de Janeiro: Forense, 1955, p. 17. No mesmo sentido, SANTOS, J. M. de Carvalho, **Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1988, p. 270.

<sup>39</sup> BARTHÉLEMY, Joseph, **Précis de Droit Constitutionnel**, p. 280, citado por FERREIRA, Luiz Pinto, **Enciclopédia Saraiva do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 48.

<sup>40</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Ibid.*, p. 349, ao definir imunidades parlamentares como “privilégios, em face do direito comum, outorgados pela Constituição aos membros do Congresso para que estes possam ter um bom desempenho das suas funções”.

<sup>41</sup> BARTOLOMÉ, Plácido Fernández-Viagas. **La Inviolabilidad y Inmunidad de los Diputados y Senadores (La Crisis de los 'Privilegios' Parlamentarios)**. Madrid: Cuadernos Civitas, p. 13.

parlamentares têm o “objetivo comum de garantir a liberdade e a independência da instituição parlamentar”<sup>42</sup>. Evita-se, com isso,

que o exercício da livre expressão dos parlamentares ou a manipulação fraudulenta de ações penais dirigidas contra eles prive a Câmara a que pertençam, de algum de seus integrantes efeitos não apenas de sua composição, mas também da elaboração de suas decisões<sup>43</sup>.

A despeito das definições inicialmente registradas, há que se firmar a questão terminológica, procedendo também ao estudo das duas espécies de imunidades parlamentares. Desta forma, sob a expressão genérica de imunidades parlamentares, também chamada de privilégios parlamentares (*parliamentary privileges*), franquias ou prerrogativas, encontramos a contemplação de garantias de duas modalidades básicas:

A **imunidade material**, também denominada pela doutrina de imunidade real, substantiva, absoluta ou, ainda, de indenidade e inviolabilidade, consiste na liberdade de palavra (*freedom of speech*) que se reconhece ao Deputado ou Senador, conferindo-lhe a necessária liberdade de debates, durante o exercício das suas funções, na prática dos atos próprios à atividade parlamentar.

A expressão inviolabilidade, para aludir a esta espécie de prerrogativa, é consagrada pela tradição –, inclusive da península hispânica, de onde emigrara para a América Latina –, doutrina e por todos os textos constitucionais brasileiros, inclusive o vigente (art. 53), com exceção da Carta de 1937. Estaremos, por isso, valendo-nos dela, ou da expressão imunidade material.

A **imunidade formal**, também denominada pela doutrina de processual, relativa, ou improcessabilidade, ou imunidade propriamente dita, ou, ainda, irresponsabilidade, consiste na liberdade contra prisão (*freedom from arrest*) ou processo que contra eles se intentem, ou, no dizer de José Geraldo de Souza Júnior, “protege o parlamentar dos processos tendenciosos e prisões arbitrárias”<sup>44</sup>, pertinentes a atos estranhos à atividade parlamentar.

---

<sup>42</sup> ANTONIO, José Antonio Alonso de; ANTONIO, Ángel Luis Alonso de. **Derecho Parlamentario**. Madrid: Cuadernos Civitas, p. 85.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 86.

<sup>44</sup> SOUZA JÚNIOR, José Geraldo. **Reflexões sobre o princípio da separação dos poderes**: o ‘*Parti Pris*’ de Montesquieu. Artigo publicado na Revista de Informação Legislativa, Brasília, nº 68, ano 17, outubro-novembro de 1980, p. 48.

Se no Direito inglês as duas espécies de franquias se notabilizaram como *freedom of speech* e *freedom from arrest*, para designar a **inviolabilidade** e a **improcessabilidade**, respectivamente, consagraram-se na Itália como *insindicabilità* (ou *irresponsabilità*) e *immunità*, na Espanha como *inviolabilidad* e *inmunidad* e, na Alemanha, como *indemnität* e *immunität*.

Interessante notar que a *irresponsabilité parlementaire* dos franceses corresponde à inviolabilidade do nosso ordenamento constitucional, enquanto a *inviolabilité parlementaire* deles corresponde à nossa imunidade formal.

### 2.5.3 Confronto Entre Imunidade e Decoro Parlamentar

Fixado ser a imunidade uma prerrogativa, e não um privilégio, visto colimar-se antes de tudo a proteção do próprio Poder Legislativo, e não especificamente a do parlamentar, a abordagem de algumas questões se afigura oportuna: a liberdade de manifestação do parlamentar é absoluta? Conta o Deputado ou Senador com qualquer limitação? Restará ele sempre incólume, mesmo naquelas situações em que, dentro da própria Casa Legislativa, se vislumbre haver extrapolado o propósito teleológico da proteção?

Imprescindível o enfrentamento da questão do decoro parlamentar, confrontando-o com a imunidade, do que se passa a cuidar.

Situações poderão advir que, no exercício de suas prerrogativas, o parlamentar esteja praticando condutas impróprias ao papel que ocupa, máxime em face da representatividade ínsita à própria função do qual é titular. O gozo das prerrogativas ecoarão dissonantes ao fim que almejam, podendo gerar mesmo o despeito e a indignação no próprio eleitor, cidadão outorgante do mandato.

Bem a propósito, o constituinte de 1988 previu inclusive a perda do mandato parlamentar em razão de conduta incompatível com o decoro parlamentar (art. 55, II).

Por conduta, pode-se entender: "procedimento moral; comportamento; comportamento consciente do indivíduo, influenciado pelas expectativas de outras pessoas"<sup>45</sup>.

Ora, esta pode dar-se quer por ações, quer pela manifestação e expressão do pensamento, através de palavras, votos e opiniões. Em outros termos, se de um lado o parlamentar conta com a proteção constitucional para tais atos, de outro, a mais grave das sanções poderá lhe ser imposta, caso extrapole o limite entre o exercício da prerrogativa e violação do decoro parlamentar. Merece análise mais acurada, portanto, o decoro parlamentar a atuar como limite da proteção constitucional da imunidade.

Ao estudo da correlação entre dois institutos pertinentes ao Poder Legislativo – imunidade e decoro parlamentar –, que queira sim, queira não, estão interligados, em primeiro lugar há que se circunscrever o exato alcance do termo decoro parlamentar, detalhamento que será desenvolvido oportunamente.

## **2.5.4 Mecanismos de Controle Sobre a Atuação Parlamentar**

### **2.5.4.1 As Comissões Parlamentares**

Comissões são órgãos colegiados internos às Casas Legislativas, formadas por grupos de parlamentares, em número determinado no respectivo Regimento Interno<sup>46</sup>. Na constituição de cada Comissão – assim como na das Mesas – é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa. Não poderia uma Comissão ter membros só da situação ou só da oposição, mas sim espelhar o jogo de forças na Casa.

As Comissões atuam tanto na função *legislativa* quanto na *fiscalizadora*. O modo de trabalho do Legislativo é fundamentalmente baseado nas Comissões, na medida em que a estrutura das discussões e deliberações, na organização interna de tarefas, encontra nas Comissões as células básicas

---

<sup>45</sup> DICMAXI, Michaelis Português.

<sup>46</sup> Cada Comissão é um subconjunto do total de membros da Casa Legislativa.

de atuação. Seria impossível que todos os deputados e senadores discutissem e participassem, com a mesma intensidade, de todas as deliberações sobre todos os assuntos.

No processo legislativo, por exemplo, compete às Comissões examinar e discutir as proposições, emendá-las e sobre elas emitir parecer, normalmente apenas opinativo<sup>47</sup>.

As Comissões podem ser criadas no interior de cada Casa, compostas por Deputados ou por Senadores, ou, ainda, serem compostas por deputados e senadores, nas chamadas *Comissões Mistas* do Congresso Nacional, para deliberarem sobre assuntos em que deva ou possa haver reunião conjunta de ambas as Casas.

As Comissões podem ser:

a) **Permanentes** – As de caráter técnico-legislativo ou especializado, integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante. Têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação;

b) **Temporárias** – As criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao concluírem sua tarefa ou ao final do respectivo prazo de existência ou, ainda, ao término da legislatura<sup>48</sup>.

Normalmente, as Comissões se reúnem em tomo de um tema, que é a matéria ou o conjunto de assuntos sobre os quais compete à Comissão deliberar. São, por isso, chamadas Comissões temáticas, podendo ser permanentes ou temporárias.

Para que se possa visualizá-las, apenas a título de exemplo, no Senado há oito Comissões permanentes temáticas: a de Assuntos Econômicos, a de Assuntos Sociais, a de Educação, a de Legislação Participativa, a de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a de Serviços de Infra-Estrutura, além daquelas especialmente relevantes, por poderem emitir

---

<sup>47</sup> Excepcionalmente, algumas comissões possuem a faculdade de elaborar parecer *terminativo*, o qual tem o poder de rejeitar uma proposição, determinando o seu arquivamento.

<sup>48</sup> Nenhuma Comissão temporária pode ultrapassar uma legislatura à seguinte

parecer terminativo, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e a Comissão de Fiscalização e Controle. Além das permanentes, o Senado tem diversas Comissões temporárias.

As Comissões temporárias são (em cada Casa ou Mistas):

a) **Internas (especiais)** – As previstas para finalidade específica, normalmente temáticas<sup>49</sup>;

b) **Externas representativas** – Destinadas a representar a Casa em congressos, solenidades ou atos públicos, em qualquer local do País ou do exterior, onde a Casa deva ser representada;

c) **Parlamentares de inquérito** – Para investigar fatos determinados de interesse público, como se verá adiante;

d) **Mista representativa do Congresso Nacional** – Funcionará durante o recesso. Eleita por suas Casas na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum. A Resolução nº 03/1990, do Congresso Nacional, determina que a ela compete zelar pelo cumprimento das prerrogativas e da competência legislativa do Congresso Nacional.

#### 2.5.4.2 Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) são comissões temporárias que atuam numa das funções típicas do Legislativo, qual seja, a de fiscalizar os atos relacionados ao Poder Público.

Sua previsão constitucional se acha no §3º do art. 58, *in verbis*:

As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e

---

<sup>49</sup> Segundo o **Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 34**: as Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer (opinativo) sobre: I - proposta de Emenda Constitucional e projeto de Código; e II proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente da Câmara ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão interessada.

por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

As CPIs não julgam nem processam ninguém. Aliás, elas também não acusam ninguém, ao contrário da crença popular. Elas se limitam a investigar. Na sua função fiscalizadora, fazem inquérito, produzindo provas para que se forme a convicção a respeito da ocorrência de ilícitos. Sua atuação é similar e paralela ao inquérito policial e à investigação feita pelo Ministério Público<sup>50</sup>.

Ao final da CPI, se for o caso, suas conclusões serão encaminhadas ao Ministério Público para que este, como órgão acusador, promova a eventual responsabilização penal e civil dos infratores junto ao Poder Judiciário. O Ministério Público não é obrigado a acatar as conclusões daquela, já que goza de independência, apenas deflagrando as ações cabíveis se houver base jurídica para tal<sup>51</sup>. Ele não se vincula ao conteúdo do relatório da CPI.

Vale ressaltar que, durante a investigação, como esta tem caráter inquisitivo e preparatório da acusação não há acusados, apenas indiciados. Não há de se falar em direito ao contraditório.

A criação de CPI depende de requerimento de um terço dos membros da Casa em que será criada e, se for mista, um terço dos membros de ambas as Casas.

Fica claro que pode haver CPI da Câmara do Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional (mista, em conjunto).

São formadas para apurar fato determinado. Não se podem abrir CPIs genéricas, para apurar fatos “em geral”. Seria flagrantemente ilegítima, por exemplo, uma CPI para apurar “toda a corrupção no país”, já que não haveria um foco específico na sua atuação. Seria abstrata, uma espécie de “caça às bruxas”. A instauração da CPI depende da determinação de tal ou qual fato suspeito de ilicitude. É claro, vários fatos podem ser objeto de investigação por meio de uma mesma CPI, desde que sejam todos fatos determinados.

---

<sup>50</sup> O mesmo fato investigado pela CPI pode estar sendo investigado, ao mesmo tempo, por outros órgãos investigadores do Estado.

<sup>51</sup> É possível que as evidências e conclusões da CPI não sejam suficientes para que o Ministério Público promova a acusação, ou contenham erros que prejudiquem a admissibilidade da prova. O Ministério Público decidirá, técnica e juridicamente, se há fundamento para a responsabilização.

Se, no curso de uma investigação, outros fatos ilícitos forem descobertos, diversos daqueles que fundamentaram a sua criação, estes poderão normalmente ser investigados e podem fazer parte de seu relatório, bastando que seja feito o aditamento ao seu objeto inicial.

O fato determinado a ser investigado tem que ser relacionado ao Poder Público. A CPI não pode investigar assuntos exclusivamente privados, que não se relacionem com o interesse ou os negócios públicos<sup>52</sup>.

Não podem ser investigados os atos tipicamente jurisdicionais. Estes já se submetem a diversos controles, seja pelas partes do processo, seja pela publicidade das decisões e pelo duplo grau de jurisdição. Os atos administrativos do Judiciário, no entanto, são plenamente sindicáveis pelas CPIs.

Também, deve haver absoluto respeito ao pacto federativo, não podendo ser investigados pelas CPIs do Congresso Nacional assuntos relacionados estritamente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Foi decidida recentemente pelo Supremo Tribunal Federal a plena legitimidade da criação de CPIs pelos Legislativos de todas as esferas da Federação. Cabe a cada uma investigar os assuntos relacionados com os seus âmbitos de atuação.

Elas sempre devem ser instauradas por prazo certo, predeterminado. Isso não impede a prorrogação do prazo, desde que seja imprescindível à apuração da verdade material. Mas a prorrogação é também por um novo prazo certo. Podem ser feitas várias prorrogações, tendo-se como limite apenas o fim da Legislatura: não pode ultrapassar a legislatura em que foi criada e adentrar à próxima.

Para a prorrogação exige-se o mesmo requisito da criação, ou seja, novo requerimento de um terço dos membros da Casa respectiva.

“Terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas”.

---

<sup>52</sup> Os ilícitos exclusivamente privados serão investigados por outras autoridades estatais, como o Ministério Público, as Polícias, as Administrações Tributárias etc.

Esse extrato do texto da Constituição fixa os limites dos poderes de investigação que as CPIs possuem, mas pode levar o leitor a erro num primeiro lance de vista.

Deve-se esclarecer, desde já, que elas têm, sim, poderes típicos dos juízes, mas não são órgãos com função jurisdicional. Seus poderes limitam-se aos poderes de investigação próprios dos juízes.

E mais: as CPIs não têm todos os poderes de investigação próprios dos juízes, mas apenas alguns deles. E é aí que o texto constitucional é equívoco.

Sempre que a Constituição estabelece uma inviolabilidade, a proteger direito fundamental (por exemplo, “a casa é asilo inviolável do indivíduo...”, “é inviolável o sigilo da correspondência...”, art. 5º, XI e XII, *respectivamente*), determinando que tal inviolabilidade só poderá ser quebrada por ordem judicial, temos o que se chama “reserva de jurisdição”. Sempre que houver uma reserva de jurisdição, só o juiz pode determinar a interrupção da inviolabilidade, não podendo a CPI determiná-la.

Nos dois exemplos trazidos à colação, a ordem judicial para a invasão domiciliar pode ser para investigação e a ordem para a interceptação telefônica sempre o é.

Apesar de ambos serem poderes investigatórios do juiz, a CPI não os possui.

E o texto é tão amplo que, além de estabelecer que as CPIs têm os poderes de investigação próprios dos juízes, ainda acrescenta: “além de outros determinados nos regimentos das Casas respectivas”, levando a crer que esses regimentos tudo podem. Não podem. Os regimentos não podem invadir a esfera de “reserva de jurisdição” esboçada acima, sob pena de infringirem a separação de poderes, que é, inclusive, cláusula pétrea.

Elas têm os poderes de investigação próprios dos juízes, que são os poderes instrutórios típicos da instrução processual penal, todas no sentido da coleta de provas.

As CPIs, ao manejarem tais poderes, estão submetidas aos mesmos limites e requisitos que o próprio Judiciário, pelo que todas as decisões das CPIs devem ser fundamentadas, sob pena de nulidade. Como regra, há a

publicidade dos atos das CPIs, devendo estas resguardar o sigilo das informações que forem obtidas.

Tendo em vista essas regras matrizes, vamos analisar alguns tópicos sobre o que pode e o que não pode a CPI fazer.

**Em resumo:**

a) As CPIs *podem*:

- **Quebrar sigilo telefônico, bancário e fiscal** – Não confundir a quebra de sigilo telefônico, que é o mero acesso às informações típicas de uma conta de telefone, ou seja, para quem a pessoa ligou, quando e quanto tempo durou a ligação, passível de determinação pela CPI, e o interceptação ou escuta telefônica, que permite o acesso ao conteúdo da conversa ou da transmissão de dados, sob “reserva de jurisdição”, fora do âmbito de poderes da CPIs;

- **Ouvir indiciados e testemunhas, inclusive sob pena de condução coercitiva** – Podem determinar a audiência e tomada de depoimento no interesse da investigação, seja das pessoas investigadas e indiciadas, seja de testemunhas, cujos comparecimentos são obrigatórios, sob pena de condução coercitiva<sup>53</sup>;

- **Determinar busca e apreensão** – Para que sejam obtidos documentos e informações essenciais à prova dos fatos. No entanto, as CPIs não podem determinar busca e apreensão domiciliar, porque esta envolve a invasão da casa do indivíduo, medida sujeita à reserva de jurisdição;

- **Requisitar documentos, bem como perícias e exames, além de determinar as diligências necessárias.**

b) As CPIs *não podem*:

- **Determinar qualquer medida cautelar, penal ou civil** – As medidas cautelares estão sob reserva de jurisdição, exclusivas dos juízes. Por isso, se forem essenciais, as CPIs devem solicitá-las aos juízes, nunca determiná-las diretamente. Para exemplificar, são medidas cautelares as prisões processuais, como as preventivas e as temporárias, as

---

<sup>53</sup> É claro, se houver ordem indevida, como, por exemplo, a convocação de um juiz para falar sobre a concessão de uma ordem judicial, matéria não-fiscalizável por CPI, caberá *habeas corpus* para impugnar a ordem de comparecimento para depor.

indisponibilidades de bens, arrestos, seqüestros, hipoteca judiciária, proibição de ausentar-se da comarca ou do país;

- **Determinar qualquer espécie de prisão** – Nem as processuais, referidas no parágrafo anterior, nem as punitivas, e nem mesmo as de natureza civil. **A única ressalva, é a possibilidade de prisão em flagrante delito;**

- **Proibir ou restringir a assistência jurídica dos investigados** – Os investigados têm direito à assistência por advogado, os quais podem orientar e interceder pelos seus clientes;

- **Restringir o privilégio contra a auto-incriminação** – Todas as pessoas investigadas ou ouvidas pela CPI permanecem integralmente com seu direito de não se auto-incriminarem, podendo ficar em silêncio para atingir tal objetivo, o qual não poderá produzir nenhum efeito deletério ao indivíduo;

- **Restringir a obrigação de sigilo profissional** – Aqueles que têm o dever de manter sigilo profissional não podem relatar o que sabem sobre os seus clientes, já que o dever de sigilo profissional tem alcance geral e se aplica a qualquer juízo.

### 3 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

#### 3.1 Conceito

O ordenamento jurídico pode ser concebido como um sistema, dotado de “ordem e unidade, devendo as suas partes conviver de maneira harmoniosa”<sup>54</sup>. Todas as normas jurídicas se ligam umas às outras, através de relações de fundamentação. Cada norma tem o seu fundamento de validade (sua razão de ser) numa outra norma que lhe é imediatamente superior.

Partindo dessa visão sistemática do ordenamento jurídico, este pode ser representado por uma pirâmide, em cuja cúspide se encontra a Constituição, norma fundamental e inicial de toda a ordem jurídica.

A interpretação e a aplicação (concretização) de *todas* as normas jurídicas deve ser feita *harmoniosamente* com a Constituição, que é a norma que justamente confere unidade a todo o sistema.

A Constituição exige harmonia e coerência. Qualquer rompimento dessa característica deve ser corrigido através de mecanismos estabilizadores. Basicamente, compete ao sistema de controle de constitucionalidade a função de estabelecer a harmonia sistemática, fiscalizando e determinando a compatibilidade dos atos jurídicos (e especialmente os normativos) com a Constituição.

É claro que o conceito e a caracterização do controle de constitucionalidade está ligado à concepção de Constituição que se tenha. Nem toda Constituição, mesmo no século XXI, apresenta fiscalização de constitucionalidade (como nós a conhecemos). A sua existência demanda a presença de alguns pressupostos, que podem assim ser sintetizados: *apenas Constituições dotadas de supremacia formal podem ter controle de constitucionalidade. A supremacia formal, para estar presente, exige que a Constituição seja rígida, distinguindo (formalmente) as normas constitucionais das infraconstitucionais. Toda Constituição rígida é necessariamente formal, ou seja, vertida num texto escrito formalmente estabelecido.*

---

<sup>54</sup> BARROSO, Luis Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 1.

Assim, as Constituições não-escritas e as escritas flexíveis não admitem procedimento de fiscalização de constitucionalidade.

Assentes esses pressupostos – sendo a Constituição rígida e, portanto, concebida como norma fundamental suprema (formalmente) – abre-se espaço para um sistema de aferição da constitucionalidade. Mas a mera presença dos pressupostos não implica necessariamente a existência de controle de constitucionalidade.

Para que haja o controle, é preciso que este seja estabelecido no sistema constitucional, o que normalmente acontece **(a)** expressamente, através da previsão de pelo menos um mecanismo de controle, no texto constitucional; se não houver previsão expressa, é possível que o controle seja **(b)** instituído jurisprudencialmente, passando a funcionar na prática judicial um controle criado pelo Judiciário<sup>55</sup>.

A Constituição não admite a produção de atos inconstitucionais. Todas as pessoas submetidas à ordem jurídica de determinado Estado devem, obrigatoriamente, agir de acordo com a Constituição.

Todos os agentes e órgãos do Estado, ao atuarem, deverão guardar integral respeito aos mandamentos constitucionais, sob pena de incorrerem em inconstitucionalidade. A manifestação do Estado pode ocorrer através de atos tipicamente **(a)** normativos, **(b)** administrativos ou **(c)** jurisdicionais. Todos esses tipos de atos se submetem a um controle de constitucionalidade, não podendo subsistir se atentarem contra a Constituição.

Também as pessoas privadas, no âmbito de sua autonomia da vontade, devem agir de acordo com a Constituição, sob pena de seus atos serem eivados de inconstitucionalidade.

No entanto, o que comumente se denomina "controle de constitucionalidade" é a fiscalização apenas dos atos tipicamente normativos, de caráter público<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Exemplo vivo do controle nos Estados Unidos da América.

<sup>56</sup> Como assinala Luis Roberto Barroso: "Sem embargo, a teoria da inconstitucionalidade foi desenvolvida levando em conta, destacadamente, os atos emanados dos órgãos de poder e, portanto, públicos por natureza. As condutas privadas violadoras da Constituição são igualmente sancionadas, mas por via de instrumentos diversos que não os aqui considerados". *Ibid.*, p. 10-11.

É que a fiscalização de constitucionalidade dos atos tipicamente administrativos já é feita normalmente pela própria Administração (autotutela) ou pelo Judiciário, assim como os atos jurisdicionais se sujeitam a controles no processo, inclusive via recursos.

Não se desenvolveu um estudo próprio a respeito do controle de constitucionalidade desses atos, já que este é feito internamente no âmbito dos procedimentos administrativos e judiciais, sem se ter relevado como problema especificamente importante, como aconteceu com o controle dos atos normativos.

O objeto de estudo do presente capítulo, portanto, será o controle de constitucionalidade de *atos tipicamente normativos*.

Os atos normativos entram no mundo jurídico com presunção de constitucionalidade, indispensável num Estado de Direito, em que a ordem jurídica se impõe como imperativa a toda sociedade, sendo de conhecimento obrigatório.

Se os destinatários dos atos normativos (as pessoas que deverão observar os seus preceitos, toda a sociedade, afinal) pudessem tergiversar a cada novo ato normativo, indagando se é ou não conforme a Constituição, haveria insuportável insegurança jurídica.

É próprio do princípio da legalidade que as normas emitidas pelos Poderes Públicos são presumivelmente legítimas até que se demonstre o contrário, através dos competentes mecanismos de fiscalização da constitucionalidade.

Por isso, a presunção é relativa, *juris tantum*, podendo ser determinada a inconstitucionalidade de ato normativo que já havia (indevidamente) adentrado ao ordenamento jurídico.

A concretização da Constituição enquanto norma - a realização de sua força normativa - está umbilicalmente ligada ao sistema de controle de constitucionalidade, na medida em que é através da atuação desse sistema que se determina o sentido e o conteúdo da Constituição.

Nessa acepção ampla, poder-se-ia definir controle de constitucionalidade como *o conjunto de mecanismos pelos quais se realiza a hermenêutica constitucional no mundo fenomênico*<sup>57</sup>.

É através da *fiscalização de constitucionalidade que se interpreta a Constituição*, não apenas para se "retirar do mundo" o que é inconstitucional, mas também para dizer o que é (e como é) constitucional.

Usualmente, é realçado o caráter *negativo* do controle de constitucionalidade: através da sua atuação as inconstitucionalidades serão expulsas do sistema (através da invalidação das normas inconstitucionais).

Deve-se atentar, outrossim, que a fiscalização de constitucionalidade apresenta, inelutavelmente, um caráter *positivo*: é ela que fixa o que é *constitucional*<sup>58</sup>.

Sem querermos aprofundar o tema, e apenas para situar o leitor, e instigá-lo, uma compreensão sobre o ordenamento jurídico depende de uma *teoria da norma jurídica*, que explique o fenômeno normativo.

É de aceitação geral que o texto de norma *não* se confunde com a norma. Quando dizemos, por exemplo, que o art. 10 da Lei nº 11.051 é uma norma, o fazemos por metonímia<sup>59</sup>. O texto não é a norma. A norma será construída, a partir do texto (e sob visão sistemática, logo, a partir da norma fundamental, que é a Constituição) para solucionar os problemas que se apresentam na vida (seja em situação aparentemente não-conflituosa ou, de modo mais notório, quando irrompem os conflitos intersubjetivos).

É próprio da linguagem – e os preceitos jurídicos são normalmente em textos – a polissemia de seu conteúdo. Obrigatoriamente, o texto comportará diversas interpretações, freqüentemente contraditórias entre si.

O intérprete irá enxergar o texto de acordo com a sua subjetividade. Irá compreendê-lo e, assim, "aplicá-lo" à situação que cabe resolver de acordo

---

<sup>57</sup> A hermenêutica jurídica, e a especificamente constitucional, é (também) objeto de estudo científico e doutrinário (mundo ideal). Aqui, faço referência ao controle de constitucionalidade como hermenêutica do "mundo fenomênico" para realçar que, na vida prática e real, é através de seus mecanismos que é fixada a interpretação constitucional na vida concreta das pessoas.

<sup>58</sup> Não se deve confundir o caráter "positivo" aqui referido com função "atípica legislativa positiva", a qual a jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal renega. Segundo nosso Tribunal maior, o Judiciário possui apenas função legislativa atípica *negativa*.

<sup>59</sup> Assim como alguém pede um "copo d'água", quando, na verdade, o mesmo é de vidro (apenas está cheio de água).

com o seu ponto de vista, a partir de sua pré-compreensão **(a)** de mundo e **(b)** sobre o problema a ser solucionado.

O texto não carrega em si um conteúdo objetivo, que possa ser apreendido pelo exegeta. Entregue-se um problema qualquer a diversos juristas e, possivelmente, cada um apresentará uma solução divergente em relação às demais. A objetividade é uma impossibilidade, restando-nos atingir o maior grau de intersubjetividade possível.

Em palavras bem simples, as escolas hermenêuticas mais atuais se dividem entre aquelas que pretendem **(a)** extrair do texto a melhor interpretação possível (mas o texto não é a norma, a norma é a interpretação que se faz) e aquelas para as quais **(b)** a norma é construída em face do problema concreto, tendo o texto como uma de suas referências.

Sem tomar partido nessa discussão, e, novamente, sem aprofundá-la, o que se quer é, desde já, eliminar uma perplexidade daquele que começa a estudar o controle de constitucionalidade e se questiona: como é possível que, dada uma certa norma, alguns especialistas dizem-na constitucional e outros, igualmente capacitados, a proclamam inconstitucional?

É que o controle de constitucionalidade é um processo de *decisão*, através do qual será fixado o significado da Carta Maior, com base em parâmetros intersubjetivamente aceitos pela sociedade (ou, de qualquer forma, a ela impostos pelo Poder).

Daí a afirmação de Lênio Streck:

O significado de uma Constituição depende do processo hermenêutico que desvendará o conteúdo do seu texto, a partir dos novos paradigmas exsurgentes da prática dos tribunais encarregados da justiça constitucional<sup>60</sup>.

Por isso é que a Carta Política, como vivida pela sociedade, termina por ser aquilo que dela é feito pelos agentes participantes do controle de

---

<sup>60</sup> STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 27. Nesta mesma página, o eminente professor gaúcho relembra a frase de W. Kági: "Diz-me a tua posição quanto à jurisdição constitucional (controle de constitucionalidade feito pelos juízes e tribunais) e eu te direi que conceito tens de Constituição".

constitucionalidade<sup>61</sup>, o que reafirma a importância cardeal que tem o seu estudo para a determinação da normatividade constitucional.

Por todo exposto, conclui-se que a **inconstitucionalidade** representa a desconformidade do ato normativo primário ou da norma constitucional derivada com o conteúdo da Constituição. Enfim, o vício da norma elaborada **sem observância** das normas constitucionais concernentes ao processo legislativo ou aos limites ao poder de reforma do texto constitucional.

Clémerson Merlin Clève, em precioso trabalho monográfico, conceitua inconstitucionalidade como

a desconformidade do ato normativo (inconstitucionalidade material) ou do seu processo de elaboração (inconstitucionalidade formal) com algum preceito ou princípio constitucional, podendo ser situação ou estado decorrente de um ou de vários vícios<sup>62</sup>.

## 3.2 Formas de Inconstitucionalidade

### 3.2.1 Classificação

A inconstitucionalidade poderá ser classificada, conforme a análise de alguns critérios, da seguinte maneira:

#### a) Quanto ao tipo de conduta.

De acordo com o *tipo de conduta* praticada pelo Poder Público, a inconstitucionalidade pode ocorrer por *ação* ou por *omissão*.

A inconstitucionalidade por *ação* decorre de uma conduta positiva (*facere*) contrária a um preceito constitucional. O Poder Público age ou edita normas em desacordo com a Constituição.

A inconstitucionalidade por *omissão* ocorre naqueles casos em que não sejam praticados os atos legislativos ou executivos necessários (conduta

---

<sup>61</sup> Não se está aqui a afirmar que "a Constituição é aquilo que os juízes dizem que ela é", pois partimos de uma concepção mais plural e aberta do processo hermenêutico-constitucional, além da existência de significados intrínsecos à teoria da constituição constitucionalmente adequada que adotamos.

<sup>62</sup> CLÈVE, Clémerson Merlin. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 36.

negativa, *non facere* ou *non praestare*) para tomar plenamente aplicáveis as normas constitucionais carentes de legislação regulamentadora (“normas constitucionais de eficácia limitada”).

**b) Quanto à norma constitucional ofendida.**

Considerando a norma constitucional atingida, a inconstitucionalidade pode ser *formal* ou *material*.

A primeira espécie ocorre com a violação, por parte do Poder Público, de uma norma constitucional que estabelece a forma de elaboração de um determinado ato.

A inconstitucionalidade material ocorre quando o conteúdo de leis ou atos emanados dos poderes públicos contrariam uma norma constitucional de fundo (e.g., art. 5.º). Esta incompatibilidade contrasta com o *princípio da unidade do ordenamento jurídico*.

**c) Quanto à extensão.**

Conforme a sua extensão, a inconstitucionalidade pode ser *total*, quando atinge uma lei ou ato normativo em sua integralidade; ou, *parcial*, caso apenas alguns de seus dispositivos sejam atingidos. Geralmente, aquela é decorrente de uma inconstitucionalidade formal, ao passo que esta surge a partir de uma inconstitucionalidade material.

**d) Quanto ao momento.**

Dependendo do momento de criação da lei ou do ato normativo incompatíveis com a Lei Maior, a inconstitucionalidade pode ser classificada em *originária* ou *superveniente*.

A *inconstitucionalidade originária* ocorre quando o ato violador surge após a vigência da norma constitucional. Nessa hipótese, o ato está viciado desde a sua origem.

Na *inconstitucionalidade superveniente* o ato é elaborado, em sua origem, conforme os dispositivos constitucionais. No entanto, a alteração do parâmetro constitucional, seja pelo surgimento de uma nova Constituição, seja em virtude de uma emenda, faz com que ele se tome posteriormente incompatível<sup>63</sup>. O Supremo Tribunal Federal tem adotado o entendimento de

---

<sup>63</sup> A Constituição portuguesa de 1976, em seu art. 282, §2º, adota a inconstitucionalidade superveniente. Sobre o assunto, cf. MIRANDA, Jorge. *Ibid.*, p. 288.

que, neste caso, não se trata de inconstitucionalidade, mas de conflito a ser resolvido no âmbito do direito intertemporal, hipótese em que a não-recepção implica a revogação da norma anterior pela Constituição<sup>64</sup>.

Tendo como base as premissas da teoria desenvolvida por Hans Kelsen<sup>65</sup>, não seria adequada a expressão "inconstitucionalidade superveniente", pois o legislador não deve obediência a uma Constituição futura. Esse antagonismo não é uma questão de hierarquia, pois se a Constituição é posterior à lei, não poderia limitar a competência do Poder Legislativo<sup>66</sup>.

Por sua vez, a revogação pressupõe normas de semelhante *densidade normativa*<sup>67</sup>. A rigor, uma norma só pode ser revogada por outra emanada do mesmo poder que a elaborou. Assim, uma norma da Constituição só poderá ser revogada por outra norma constitucional, uma lei federal por outra lei federal e assim por diante. Por essa razão, uma medida provisória não revoga uma lei federal, *apenas suspende a sua eficácia*. O mesmo ocorre na hipótese prevista no art. 24, §4º: "A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário".

A Carta Magna é o fundamento de validade, imediato ou mediato, de todos os atos normativos infraconstitucionais.

Quando do surgimento de uma nova Lei Maior, os atos materialmente compatíveis com ela são recepcionados – perdem seu fundamento de validade

---

<sup>64</sup> STF - ADI (MC) n. 2.501/MG, rel. Min. Moreira Alves: "Esta Corte já firmou o entendimento de que não cabe ação direta de inconstitucionalidade quando a alegação de inconstitucionalidade se faz em face de texto constitucional que é posterior ao ato normativo impugnado, pois, nesse caso, a denominada inconstitucionalidade superveniente se traduz em revogação".

STF - AI (AgR) n. 582.280/RJ, rel. Min. Celso de Mello: "A não-recepção de ato estatal pré-constitucional, por não implicar a declaração de sua inconstitucionalidade - mas o reconhecimento de sua pura e simples revogação...".

<sup>65</sup> KELSSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 7. ed. Almedina: Coimbra, 2008. p. 215.

<sup>66</sup> VELOSO, Zeno. **Controle jurisdicional de constitucionalidade**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 227. O autor diz estar convencido, "até por questão de rigor científico e termino lógico, de que a eiva da inconstitucionalidade só pode ser apurada diante da Constituição vigente ao tempo em que foi elaborada a lei ou o ato inquinado. Só se pode falar em inconstitucionalidade, no sentido técnico do vocábulo, quando as normas participam concomitantemente de um mesmo ordenamento jurídico. Se uma lei apresenta antinomia, incompatibilidade e incompatibilidade com a superveniente Constituição, a matéria é de direito intertemporal e não de inconstitucionalidade, devendo-se fazer a devida interpretação e, verificada a colidência entre os preceitos, aplicar a antiga regra romana *lex posterior derogat priori*...".

<sup>67</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 169.

antigo e recebem um novo –, diversamente do que ocorre com aqueles que se tomaram materialmente incompatíveis, os quais perdem o seu fundamento de validade e não recebem um novo, acarretando a cessação de sua vigência. A lei deixa de existir no mundo jurídico e, por conseqüência, perde a aptidão para produzir os efeitos que lhe são próprios.

Portanto, a relação de incompatibilidade entre norma infraconstitucional anterior e Constituição posterior não se traduz em revogação no sentido técnico, por serem normas de diferente densidade normativa, emanadas de poderes distintos. A rigor, ocorre uma hipótese de não-recepção, que implica a *cessação da vigência* da norma infraconstitucional materialmente incompatível.

**e) Quanto ao prisma de apuração.**

Conforme o prisma de sua apuração, a inconstitucionalidade pode ser *direta* ou *indireta*.

A *inconstitucionalidade direta*, também chamada de *antecedente*, ocorre quando o juízo de inconstitucionalidade resulta do confronto direto entre a norma questionada e a Constituição. Não há, entre eles, qualquer ato normativo intermediário.

A *inconstitucionalidade indireta* ocorre quando há uma norma intermediária entre o ato normativo analisado e a Constituição. Se o vício de uma norma é decorrente da inconstitucionalidade de outra da qual ela depende, a inconstitucionalidade é denominada *conseqüente*<sup>68</sup>. É o que ocorre, por exemplo, com um decreto expedido para execução de uma lei inconstitucional. Se a inconstitucionalidade resulta da violação de uma norma infraconstitucional interposta entre o ato questionado e a Constituição, tem-se uma *inconstitucionalidade reflexa* ou por via *oblíqua*<sup>69</sup>. Um exemplo dessa

---

<sup>68</sup> MIRANDA, Jorge. *Ibid.*, p. 36-37.

<sup>69</sup> STF -ADI (MC) n. 2.535/MT, rel. Min. Sepúlveda Pertence: “Tem-se inconstitucionalidade reflexa - a cuja verificação não se presta a ação direta - quando o vício de ilegitimidade irrogado a um ato normativo é o desrespeito à Lei Fundamental por haver violado norma infraconstitucional interposta, a cuja observância estaria vinculado pela Constituição”. STF - ADI n. 3.190/GO, rel. Min. Sepúlveda Pertence (05.10.2006): “O Tribunal entendeu não haver inconstitucionalidade reflexa, a impedir o conhecimento da ação, porquanto as Leis 7.297/1984 e 7.178/1983, fundamentos da Resolução n. 04/1996, e que possibilitaram o aproveitamento dos servidores requisitados, sendo anteriores à CF/1988 e com ela incompatíveis, teriam sido, conforme orientação fixada pelo Tribunal, revogadas. Assim, não haveria mais o parâmetro infraconstitucional de confronto, fazendo com que a Resolução se tornasse autônoma”.

espécie é o decreto expedido pelo Chefe do Executivo que contraria a lei regulamentada. O decreto é ilegal e, indiretamente, inconstitucional.

### 3.2.2 Inconstitucionalidade Por Ação (ou Positiva)

Ocorre quando o desrespeito à Constituição resulta de uma ação comissiva, de uma atitude positiva praticada por algum órgão estatal (**confeção de uma lei ou ato normativo imperfeito, em desacordo com a Constituição**).

#### 3.2.2.1 Vício Formal (ou Nomodinâmico)

Como o próprio nome indica, verifica-se quando a lei ou ato normativo infraconstitucional apresenta vício em sua “*forma*”, ou seja, **em seu processo de formação ou de elaboração da norma**. Divide-se em:

a) **Inconstitucionalidade formal orgânica**. Resulta da **inobservância das regras constitucionais de competência para a produção da norma** por parte dos entes federativos. *Ex.*: uma lei estadual que disponha sobre direito eleitoral, haja vista se tratar de matéria de competência privativa da União (art. 22, I da Constituição Federal);

b) **Inconstitucionalidade formal propriamente dita**. Decorrerá da inobservância das regras constitucionais do processo legislativo. Divide-se em:

- **Subjetiva**. Ocorre na fase da *iniciativa* (ou fase *introdutória*). O erro está em quem apresenta o projeto de lei ou em que elabora o ato normativo – **Vício de iniciativa, competência ou apresentação**<sup>70</sup>;

- **Objetiva**. Ocorre nas demais fases do processo legislativo, posteriores à fase da iniciativa: fase *constitutiva* e fase *complementar* – **Vício de rito ou procedimento**.

c) **Inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato normativo**. Ocorrerá sempre que **os elementos externos à**

---

<sup>70</sup> **Súmula nº 5 do STF**: “A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo” (**Súmula superada**). Atualmente, é firme na jurisprudência do STF **que a sanção do projeto de lei inconstitucional não convalida o defeito de iniciativa** (STF. Pleno. ADI 700/RJ. Rel.: Min. Maurício Corrêa. DJ 24.8.2001).

**concretização do ato, porém vinculados à sua existência, deixarem de ser observados.** Seria o caso, por exemplo, do Presidente da República editar medida provisória sem observar os requisitos de relevância e urgência (art. 62, *caput*) ou, ainda, a criação de Municípios por lei estadual sem a observância dos requisitos do art. 18, §4º (estudos de viabilidade municipal, plebiscito...).

### 3.2.2.2 Vício Material (ou Nomoestático)

Verifica-se quando o vício diz respeito à “*matéria*”, **ao conteúdo da lei ou ato normativo**: o processo legislativo (o procedimento constitucionalmente exigido para a elaboração da lei) é perfeito, mas a matéria tratada é incompatível com a Carta Política. Seria o caso, *por exemplo*, de uma emenda constitucional que devidamente elaborada, discutida, aprovada, promulgada e publicada, introduzisse no Brasil a pena de morte em circunstâncias normais, afrontando, assim, o art. 5º, XLVII, a c/c art. 60, §4º, IV da Constituição Federal.

### 3.2.3 Inconstitucionalidade Por Omissão (ou Negativa)

Ocorre quando o desrespeito à Constituição resulta de uma ação omissiva, ou seja, quando o legislador impede o gozo de algum direito inscrito na Constituição, por sua inércia em regulamentá-lo (**ausência de lei ou ato normativo a respeito de um determinado assunto**). No Brasil, existem dois mecanismos para reprimir a inconstitucionalidade por omissão: *Mandado de Injunção* (art. 5º, LXXI) e a *Ação Direta de Inconstitucionalidade Por Omissão – ADINPO* (art. 103, §2º).

O Mandado de Injunção e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão apresentam alguns *pontos em comum*, a saber:

a) Filosoficamente, ambos têm a mesma preocupação no que tange à inércia histórica que assola o constitucionalismo brasileiro, quando se trata de regulamentar o texto constitucional;

b) Ambos surgiram na Carta de 1988;

c) Ambos são procedimentos auto-aplicáveis e podem coincidir na legitimação passiva.

Fora isso, os institutos não guardam muitas relações de convergência jurídica e prática. Em que pese a opinião de J. J. Calmon de Passos, não podemos entender o mandado de injunção como uma espécie de ação de inconstitucionalidade por omissão subsidiária. As *diferenças* são gritantes, senão vejamos:

a) **Quanto ao conceito.** Enquanto o Mandado de Injunção constitui remédio constitucional voltado primordialmente para a defesa de direito constitucionalmente definido e carente de norma regulamentadora, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão configura instrumento de controle abstrato voltado para a defesa integral do texto constitucional;

b) **Quanto ao objeto.** O do Mandado de Injunção limita-se apenas aos direitos constitucionais fundamentais "brutos e incertos" (estejam ou não no Título II da Constituição Federal); já a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão pode tratar de qualquer norma constitucional originária ou derivada (incluindo os Atos e Disposições Constitucionais e Transitórias) que tenha, ainda, eficácia normativa limitada por falta de norma regulamentadora de qualquer espécie, seja de natureza legislativa, administrativa, meramente regulamentar ou, ainda, de escalão hierárquico inferior;

c) **Quanto à legitimidade ativa.** A do Mandado de Injunção é personalíssima, ou seja, apenas, em princípio, o titular do direito fundamental não regulamentado pode impetrá-lo; já na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão segue a relação em *numerus clausus* no artigo 103 da Constituição Federal;

d) **Quanto ao juízo competente.** O Mandado de Injunção segue a competência que se aproxima do sistema difuso (uma espécie de sistema difuso limitado), estabelecido de acordo com a legitimação passiva que preverá a competência para processá-lo e julgá-lo como, por exemplo, nos artigos 102, I, *q*; 105, I, *h* e 121, §4º, V, todos da Constituição Federal. A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão adota, como em todo controle abstrato, o sistema concentrado (ou reservado) de competências;

e) **Quanto à concessão de medidas liminares.** O Mandado de Injunção é uma ação constitucional de rito sumário e, em tese, admite a concessão de medida liminar a fim de garantir o exercício do direito inter partes. Todavia, a jurisprudência do STF tem se inclinado pela inadmissibilidade de medidas cautelares em Mandado de Injunção. A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão não admite medidas cautelares;

f) **Quanto à natureza jurídica do procedimento.** O Mandado de Injunção é típico procedimento judicial, seguindo o rito sumário; a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão tem natureza diversa, uma vez que se trata de processo objetivo de controle de constitucionalidade.

Portanto, frente a tantas distinções, não há como confundir os dois institutos. É bem verdade que a impetração de Mandado de Injunção em nada obsta a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão sobre o mesmo tema, sendo, neste aspecto, os dois procedimentos convergentes para combater a inércia do órgão regulamentador.

### **3.3 Momentos do Controle de Constitucionalidade**

#### **3.3.1 Classificação**

O controle de constitucionalidade das leis e atos normativos pode ser exercido de variadas formas, por órgãos diversos e em momentos distintos. As classificações feitas a seguir têm por finalidade facilitar a compreensão de quando, como, por que e por quem o controle pode ser exercido.

##### **a) Quanto ao momento.**

De acordo com o momento no qual é exercido, o controle de constitucionalidade pode ser *preventivo* ou *repressivo*. Em ambas as hipóteses, o exercício poderá ser feito pelo Legislativo, Executivo ou Judiciário.

O *controle preventivo* tem por finalidade evitar que ocorra uma lesão à Constituição, podendo ocorrer antes da promulgação da lei ou da emenda à Constituição.

O *controle repressivo (típico)* tem por finalidade assegurar a supremacia constitucional, por meio da invalidação ou não aplicação de leis e

atos dos poderes públicos. Este controle somente poderá ser exercido após a entrada em vigor da lei ou da emenda, ou seja, após a publicação ou, quando houver, o período de *vacatio* (*legis* ou *constitutionis*).

**b) Quanto à natureza do órgão.**

Conforme a natureza do órgão encarregado de exercê-lo, o controle pode ser classificado em *político*, *jurisdicional* ou *misto*.

O *controle político* é exercido por órgãos sem poder jurisdicional. Países nos quais o controle de constitucionalidade é exercido pelo Poder Legislativo ou por um órgão criado especificamente para este fim adotam o sistema político, como na França, onde a constitucionalidade é apreciada pelo *Conseil Constitutionnel*.

Quando exercido por órgãos do Poder Judiciário, o controle é denominado *jurisdicional*. No Brasil, apesar de exercido pelo Legislativo, Executivo e Judiciário, cabe a este a função precípua de exercer o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos, razão pela qual, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos da América, o sistema brasileiro é classificado como jurisdicional.

As Constituições que submetem certas categorias de leis ao controle político e outras ao controle jurisdicional, adotam o *sistema misto*. Na Suíça, enquanto as leis locais são submetidas ao controle do Poder Judiciário, as leis federais ficam a cargo da Assembléia Nacional<sup>71</sup>.

**c) Quanto à finalidade do controle.**

Considerando sua finalidade, o controle pode ser *concreto* ou *abstrato*.

Quando a constitucionalidade é apreciada em um processo judicial, cujo objetivo é a solução de uma controvérsia envolvendo direitos subjetivos, o controle é denominado *concreto*.

Apesar desta denominação, a análise da (in)constitucionalidade em si é feita sempre *in abstrato*, mesmo quando exercida por um Juiz singular em decorrência de uma lide. Nessa hipótese, a verificação da constitucionalidade será um antecedente lógico para a formação do juízo de convicção acerca da controvérsia principal. Em outras palavras: a decisão sobre a (im)procedência do pedido (conseqüente) irá depender do juízo formulado acerca da

---

<sup>71</sup> SILVA, José Afonso da. *Ibid.*, p. 52.

constitucionalidade discutida incidentalmente (antecedente). Por isso, a denominação *controle incidental*.

Por vezes, esta espécie é impropriamente denominada *controle por via de defesa* ou *de exceção*. No entanto, cumpre-se observar que a alegação da inconstitucionalidade não é suscitada apenas como meio de defesa, podendo ocorrer nas ações constitucionais (*habeas corpus*, *habeas data*, mandado de segurança, mandado de injunção, ação popular e ação civil pública) e de outras espécies.

O *controle abstrato* é exercido em tese, independentemente da existência de um caso concreto. Trata-se de um processo constitucional de *índole objetiva*, sem partes formais, podendo ser instaurado independentemente de um interesse jurídico específico. Esta espécie também costuma ser denominada controle por *via de ação*, por *via direta* ou por *via principal*.

#### **d) Quanto ao tipo de pretensão deduzida em juízo.**

Conforme a pretensão deduzida em juízo, o controle pode ser exercido por meio de um *processo constitucional objetivo* ou de um *processo constitucional subjetivo*.

O controle que visa precipuamente à proteção da ordem constitucional objetiva é denominado *processo constitucional objetivo*.

O controle exercido diante de um caso concreto é denominado *processo constitucional subjetivo*, tendo em vista sua finalidade primordial: a *proteção de direitos subjetivos*. Isso não significa a ausência do escopo de defesa da ordem constitucional objetiva, mas apenas que o *objetivo principal* não é a declaração da inconstitucionalidade (esta é apenas *incidental*), mas a prevenção ou reparação da lesão a um direito concretamente violado.

A distinção utilizada nesta classificação é meramente tendencial, pois, conforme adverte Canotilho:

No processo subjetivo, cuja finalidade principal é defender direitos, não está ausente o propósito de uma defesa objetiva do direito constitucional e, por outro lado, no processo objetivo, dirigido fundamentalmente à defesa da ordem constitucional,

não está ausente a idéia de proteção de direitos e interesses juridicamente protegidos<sup>72</sup>.

#### e) Quanto à competência.

De acordo com o órgão jurisdicional competente para o exercício do controle de constitucionalidade, este pode ser *difuso* ou *concentrado*.

A competência para o exercício do controle *difuso* (ou *aberto*) é atribuída a todos os órgãos do Poder Judiciário, sendo aberta a qualquer juiz ou tribunal. Conhecido como "sistema norte-americano", este tipo de controle foi exercido, pela primeira vez, nos Estados Unidos da América pelo *Chief Justice* John Marshall, no famoso caso *Marbury versus Madison*<sup>73</sup>.

No Brasil, a possibilidade de exercício jurisdicional do controle difuso de constitucionalidade vem sendo consagrada desde a primeira Constituição Republicana (1891). O fato de ser exercido no sistema brasileiro apenas quando houver uma demanda concreta levada a juízo, tem suscitado algumas confusões conceituais. Por essa razão, não é irrelevante esclarecer a possibilidade de existir um *controle concreto* e ao mesmo tempo *concentrado* em um determinado tribunal, tal como ocorre com a *representação interventiva* (art. 36, III da Constituição Federal).

O controle *concentrado* (ou *reservado*) pode ser exercido apenas por um determinado órgão. Também denominado "sistema austríaco" ou "europeu", surgiu na Constituição da Áustria de 1920, elaborado por Hans Kelsen a pedido do governo daquele país<sup>74</sup>. Após a Segunda Guerra Mundial, tribunais europeus e norte-americanos passaram a se influenciar mutuamente, levando à conjugação dos dois sistemas. Na Alemanha, o *controle concreto* e o *abstrato* são *concentrados* no Tribunal Constitucional Federal.

No direito brasileiro, esta espécie de controle jurisdicional foi introduzida na Constituição de 1946 pela Emenda Constitucional nº 16/1965. A Constituição de 1988 adota o controle *jurisdicional misto* (ou *combinado*) de

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 944.

<sup>73</sup> Em sua paradigmática decisão, proferida em 1803, John Marshall proclamou o "*principle, supposed to be essential to all written constitutions, that a law repugnant to the Constitution is void; and that courts, as well as other departments, are bound by that instrument*" (CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999, p. 63).

<sup>74</sup> CAPPELLETTI, Mauro. *Ibid.*, p. 68.

constitucionalidade das leis e atos normativos, cujo exercício poderá ocorrer pelas duas vias: *difusa* ou *concentrada*.

### 3.3.2 Controle Prévio (ou Preventivo)

O *controle preventivo (a priori)* é aquele que atua anteriormente ao surgimento da espécie normativa enquanto norma existente no ordenamento, ou seja, antes da publicação da norma, no período em que ela ainda está em processo de criação. Em relação às leis (ordinárias ou complementares), acontece antes da conversão do projeto de lei em lei: incide sobre projeto. Em relação às emendas constitucionais, é o que incide sobre a proposta, antes de sua aprovação.

Sua função é profilática e visa impedir que surjam as inconstitucionalidades, de modo que, por meio dele, não se declara a nulidade de norma (que ainda está em estado de formação), mas sim impedir a criação de normas inconstitucionais.

O *Poder Legislativo* exerce o controle preventivamente por meio das Comissões de Constituição e Justiça.

O *Poder Executivo* pode exercer o controle vetando ("veto jurídico") um projeto de lei que entenda ser inconstitucional (art. 66, §1º da Constituição Federal).

O *Poder Judiciário*, ainda que de forma excepcional, também poderá exercê-lo caso seja impetrado um mandado de segurança por Parlamentar, em razão da inobservância do *devido processo legislativo constitucional*<sup>75</sup>, como ocorre no caso de deliberação de uma proposta de emenda tendente a abolir cláusula pétrea<sup>76</sup>. Os parlamentares têm direito público subjetivo à observância do devido processo legislativo constitucional. Apenas eles, e nunca terceiros estranhos à atividade parlamentar, têm legitimidade para impetrar o mandado

---

<sup>75</sup> STF - MS n. 24.041/DF, rel. Min. Nelson Jobim (29.08.2001): "Os membros do Congresso Nacional têm legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com o objetivo de ver observado o devido processo legislativo constitucional".

<sup>76</sup> **Constituição Federal, art. 60, §4º**: "Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: ...".

de segurança nessa hipótese<sup>77</sup>. A iniciativa somente poderá ser tomada por "membros do órgão parlamentar perante o qual se achem em curso o projeto de lei ou a proposta de emenda"<sup>78</sup>. Trata-se de um *controle concreto*, uma vez que a impetração do *mandamus* é decorrente da violação de um direito ("ao devido processo legislativo") concretamente violado, exercido *preventivamente*, antes da promulgação da proposta de emenda ou da sanção ao projeto de lei, restando assegurada a possibilidade de posterior controle repressivo<sup>79</sup>.

### 3.3.3 Controle Posterior (ou Repressivo)

O *controle repressivo (sucessivo ou a posteriori)* é realizado após a lei ou o ato normativo já existir no ordenamento jurídico, e visa paralisar a sua eficácia.

Observa-se que a presente classificação, *controle preventivo* ou *repressivo*, se aplica apenas à inconstitucionalidade por ação ou por omissão parcial. Em relação à inconstitucionalidade por omissão total, não faria sentido falar-se em controle *a priori* ou *a posteriori*, já que não há o ato normativo.

No âmbito federal, o *Poder Legislativo* poderá exercer o controle repressivo em quatro hipóteses. O Congresso Nacional poderá sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem os limites da delegação legislativa (lei

---

<sup>77</sup> STF - MS n. 24.642, rel. Min. Carlos Velloso (DJ 18.06.2004): "O Parlamentar tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional. Legitimidade ativa do parlamentar, apenas".

<sup>78</sup> STF - MS (MC) n. 24.645/DF, rel. Min. Celso de Mello (08.09.2003): "A '*ratio*' subjacente a esse entendimento jurisprudencial apóia-se na relevantíssima circunstância de que, embora extraordinária, essa intervenção jurisdicional, ainda que instaurada no próprio momento de produção das normas pelo Congresso Nacional, tem por precípua finalidade assegurar, ao Parlamentar (e a este, apenas), o direito público subjetivo - que lhe é inerente - de ver elaborados, pelo Legislativo, atos estatais compatíveis com o texto constitucional, garantindo-se, desse modo, àqueles que participam do processo legislativo, a certeza de preavencimento da supremacia da Constituição, excluídos, necessariamente, no que se refere à extensão do controle judicial, os aspectos discricionários concernentes às questões políticas e aos atos '*interna corporis*', que se revelam essencialmente insindicáveis".

<sup>79</sup> STF - MS (MC) n. 24.645/DF, rel. Min. Celso de Mello (08.09.2003): "Há que se reconhecer, neste ponto, não obstante a possibilidade de controle preventivo incidental ou difuso de sua constitucionalidade, que as propostas de emenda à Constituição, uma vez aprovadas e promulgadas, converter-se-ão em emendas à Constituição, passíveis, mesmo assim, de fiscalização jurisdicional".

delegada)<sup>80</sup> ou do poder regulamentar (*decretos e regulamentos*) (art. 49, V da Constituição Federal)<sup>81</sup>. Outra possibilidade é a rejeição de uma *medida provisória* considerada inconstitucional, seja: I) por não atender os pressupostos constitucionais ("relevância e urgência")<sup>82</sup>; II) por ter um conteúdo incompatível com a Constituição ou vedado por ela<sup>83</sup>; ou, III) por ter sido reeditada na mesma sessão legislativa<sup>84</sup>. Por fim, o Tribunal de Contas, órgão auxiliar do Poder Legislativo, poderá, no exercício de suas atribuições, "apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público" (**STF - Súmula 347**).

O Chefe do *Poder Executivo* municipal, estadual ou federal pode negar cumprimento a uma lei que entenda ser inconstitucional, independentemente de ter sido elaborada pela União, pelo Estado-membro ou pelo Município. Para que não pratique crime de responsabilidade<sup>85</sup>, *deverá explicar o motivo da sua recusa por escrito e dar publicidade ao ato*. Em que pese o entendimento de que após a promulgação da Constituição de 1988, em face da ampliação da

---

<sup>80</sup> Constituição Federal, art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional... § 2º - A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo **e os termos de seu exercício**. (*grifo nosso*)

<sup>81</sup> Constituição Federal, art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IV - ... expedir decretos e regulamentos para sua **fiel execução**. (*grifo nosso*)

<sup>82</sup> Constituição Federal, art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (...) §5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

<sup>83</sup> Constituição Federal, art. 62. (...) §1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I - relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, §3º; II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; III - reservada a lei complementar; IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. §2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

<sup>84</sup> Constituição Federal, art. 62, §10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

<sup>85</sup> Decreto-Lei nº 201/67, art. 1º: São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: inciso XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente".

legitimidade ativa para propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN/ADI, esta negativa não mais seria justificável, o STJ admitiu esta possibilidade em virtude da competência do chefe do Executivo para produzir atos de igual categoria em relação ao Legislativo, devendo negar cumprimento a uma lei inconstitucional<sup>86</sup>. A negativa de cumprimento poderá ocorrer até que o STF dê uma decisão, com efeito vinculante, declarando a constitucionalidade da lei. A partir desta declaração, a presunção de constitucionalidade, que era relativa e admitia prova em contrário, passa a ser "quase absoluta"<sup>87</sup>.

O *Poder Judiciário* é o principal responsável pelo exercício do controle repressivo ("sistema jurisdicional"). Qualquer juiz ou tribunal no exercício do controle difuso poderá reconhecer a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, enquanto não houver a declaração de constitucionalidade pelo STF com *efeito vinculante*. Uma emenda à Constituição ou uma lei só podem ter sua validade questionada perante o Judiciário após sua entrada em vigor.

---

<sup>86</sup> STJ - Resp n. 23.121-92/00, rel. Min. Humberto Gomes de Barros.

<sup>87</sup> A declaração não vincula o Poder Legislativo, nem o próprio Supremo Tribunal Federal, podendo este ser novamente questionado.

## 4 A INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE DECORO PARLAMENTAR

### 4.1 O Regime Democrático Brasileiro

Nenhum termo do vocabulário político é mais controverso que Democracia. Empregado pela primeira vez por Heródoto há quase dois mil e quinhentos anos, a significação do vocábulo tem variado e se transmutado; na prática, através dos períodos históricos, e em teoria nas obras de todos os autores. Atualmente, na filosofia e na ciência política, vivemos em tempo de democracia confusa, e na realidade de confusão democrática, como disse Sartori<sup>88</sup>.

A desordem começa na etimologia da palavra, e espraia-se em regimes que são ou se dizem democráticos e diferem entre si como termos antônimos. Alguns a definem gramaticalmente, e então se percebe que ela nunca existiu e talvez não existirá jamais. Outras procuram descrevê-la tal como ela é, e então verificam que houve e há tantas democracias quantos Estados a praticaram e praticam.

E há os que a conceituam tal como devia ser, e nessa perspectiva a inteligência e a imaginação criam sistemas que vão do provável ou possível até magníficas ou atrozes utopias. Não nos devemos, porém, intimidar diante desse conflito ideológico; a observação e a reflexão podem nele descobrir tendências e valores que são realidades na evolução política dos povos. O pensamento de grandes homens do passado ensina muito, a ciência e a filosofia políticas deste século têm progredido bastante para oferecer possibilidades de entender como é e como poderá ser a Democracia.

As chamadas democracias gregas, cuja verdadeira noção as assemelha a aristocracias, eram diretas, quer dizer, os cidadãos reuniam-se freqüentemente em assembléia para resolver os assuntos mais importantes do governo da cidade, tais como declarar a guerra e fazer a paz, escolher magistrados e funcionários, julgar certos crimes etc.

Várias razões permitiam a forma direta de governo do povo pelo povo nos Estados gregos. Em primeiro lugar, a pequena extensão desses Estados,

---

<sup>88</sup> SARTORI, Giovanni. **Teoria Democrática**. São Paulo: Fundo de Cultura, 1965, p. 22.

que eram realmente cidades, o que facilitava a reunião freqüente de todos os cidadãos. Em segundo lugar, o número desses cidadãos era pequeno, pois a maior parte da população era escrava ou não tinha direito de voto. Por fim, os assuntos a resolver eram poucos e de caráter geral, como a paz, a guerra, julgamento de certos crimes, sendo assim acessíveis a todos. Além de que, o cidadão grego, muitos dos quais viviam do trabalho do escravo, tinha todo o tempo disponível para participar das assembléias; **sua profissão era a de cidadão.**

Nenhuma dessas condições existe no mundo moderno. Os Estados têm geralmente um grande território, grande população e os negócios públicos são numerosos, complexos, de natureza técnica, **só acessíveis a indivíduos mais ou menos cultos e especializados.** O número de eleitores nos grandes Estados modernos, como nos Estados Unidos, por exemplo, é de muitas dezenas de milhões de cidadãos, espalhados em perto de nove milhões de quilômetros quadrados. *Evidentemente não seria possível reunir dezenas de milhões de homens para discutir e votar.* **O governo direto é, pois, praticamente impossível.** Além disso, o homem moderno vive entregue a seus afazeres, tem profissão absorvente, não poderia dispor do tempo necessário para discutir e votar milhares de assuntos em dezenas de reuniões anuais.

**Necessariamente, as democracias modernas teriam de ser representativas,** isto é, o povo não decide diretamente das coisas públicas, do governo, mas sim *por meio de representantes eleitos por ele.* Ou melhor, **o Poder Executivo e o Legislativo não são exercidos diretamente pelos cidadãos, e sim por pessoas especialmente eleitas para isso.**

Apenas em alguns cantões suíços, os dois Appenzell, Unterwald Alto e Unterwald Baixo, Glaris e Uri ainda é praticada a democracia direta. São cantões de pequena população e os resultados não primam pela eficiência e liberalismo. No de Uri, em 1911, várias sessões foram dedicadas à questão de permitir dançar aos domingos, e em uma única sessão foi aprovado um Código Civil completo<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> BARTHÉLEMY, Joseph. *Ibid.*, p. 84.

A democracia representativa, ou o regime representativo, é o sistema comum de governo nos Estados modernos. Nos últimos decênios, porém, a doutrina política e a legislação constitucional preconizaram e adotaram modificações sensíveis no regime representativo, surgindo uma terceira modalidade de democracia, a *democracia semidireta*. Como a própria expressão indica, trata-se de uma aproximação da democracia direta. É um sistema misto, que guarda as linhas gerais do regime representativo, porque o povo não se governa diretamente, mas tem o poder de intervir, às vezes, diretamente na elaboração das leis e em outros momentos decisivos do funcionamento dos órgãos estatais.

A democracia é, pois, o regime em que o povo governa a si mesmo, quer diretamente, **quer por meio de funcionários eleitos por ele para administrar os negócios públicos e fazer as leis de acordo com a opinião geral.**

Fundamenta-se em certas idéias, cujo reconhecimento e realização foi demorado e difícil, em reivindicações que foram a causa, e ainda são, de lutas prolongadas, quase sempre sangrentas, entre o povo e os indivíduos que lhe queriam impor pela força sua autoridade e sua vontade.

Baseia-se, em primeiro lugar, na idéia de que cada povo é senhor de seu destino, tem o direito de viver de acordo com as leis que livremente adotar e de escolher livremente as pessoas que, em nome dele e de acordo com a opinião dele, hão de tratar dos interesses coletivos.

Não são somente os partidários das ditaduras e das tiranias que negam esse princípio. Alguns pseudo-democratas também o criticam ou encaram com cepticismo.

Mas, o bom-senso e os fatos demonstram que, em nossa época, na qual os povos ocidentais já atingiram a maioria política, esse é um ideal comum a todos, e sempre que ele é negado e infringido sucedem-se perturbações graves.

Do mesmo modo que o homem, quando se torna adulto, se emancipa do poder dos pais e começa a gerir livremente sua pessoa e bens, assim os grupos humanos que ultrapassaram a etapa da selvajaria e da barbárie, que adquiriram, pela educação e o tempo, consciência de si mesmos, não suportam

mais ser arbitrariamente dirigidos por governantes que se digam escolhidos por Deus, ou representantes de dinastias ou porque possuam a força.

Uma das idéias mais profundamente arraigadas, um dos sentimentos mais intensos em todos os povos da Europa e da América é o de que têm o direito de escolher livremente seus governantes.

Quando estes lhe são impostos pela força, o povo, que é mais objetivo e prático do que geralmente se supõe, recebe-os sempre com desconfiança e julga-os pelos seus atos. Se o governo realiza uma boa obra administrativa e política, o povo dá-lhe assentimento e trata de torná-lo legal, isto é, perfilha-o, como se de fato o tivesse escolhido. **Se o governo é infeliz e desastrado, cedo ou tarde explode a revolta, sempre tão cedo quanto as circunstâncias o permitam, nunca tarde demais para que o castigo não atinja os usurpadores.**

Afirmam os que combatem a democracia que nenhum povo tem bastante cultura, senso prático, critério e inteligência para escolher os melhores homens, nem competência para intervir nas complexas questões políticas que o governo democrático acarreta.

Teoricamente, essa asserção não pode ser aceita nem rejeitada, pois não se baseia em nenhuma lei científica ou princípio filosófico; é uma simples hipótese. Praticamente, os exemplos que se costumam citar nada provam, porque provam demais. O que a história e o bom-senso nos mostram é que os povos, ao tratar de seus interesses, não têm errado mais nem acertado menos do que têm errado e acertado os maiores estadistas ao cuidar dos interesses do povo. A uns e outros se atribuem por igual equívocos tremendos e decisões criteriosas.

A verdade é que a capacidade do povo para bem decidir as questões que o regime democrático lhe apresenta, não é maior nem menor do que as dos melhores governantes para bem desempenhar as complexas e inumeráveis atribuições do governo. Se se fosse julgar pelos erros cometidos e pela possibilidade de cometê-los, nenhum povo e nenhum homem poderia governar.

Uma definição rigorosamente jurídica de democracia seria considerá-la apenas como o regime em que os governantes são periodicamente eleitos pelos governados. Mas, o conceito completo de democracia é mais amplo.

Para que os governados realmente elejam, isto é, escolham os governantes, **é preciso absolutamente que haja liberdade de eleger e igualdade entre os eleitores.**

Se o povo não tem, de direito e de fato, o poder de indicar livremente a pessoa ou pessoas que vão governar, não seria verdade dizer que os governados elegeram os governantes. Se apenas uma classe privilegiada, e não todos os indivíduos igualmente, é que elegeisse, também seria falso falar em eleições pelos governados.

A democracia, pois, supõe a liberdade e a igualdade.

Não entraremos aqui na conceituação de liberdade sob o ponto de vista filosófico. A liberdade e a democracia, de que nos ocupamos, não são teorias filosóficas nem um sistema de princípios doutrinários.

A democracia de que tratamos é um regime político, uma forma de vida social, um método de coexistência e cooperação entre indivíduos membros de uma organização estatal.

A liberdade que a democracia supõe, como fundamento e finalidade, é o fruto de uma longa elaboração histórica e está expressa em documentos públicos, cuja letra e espírito formam o ideal político da nossa civilização: são os direitos individuais, também chamados liberdades individuais, proclamadas solenemente nos Estados Unidos e na França em 1789, e incorporadas a todas as Constituições democráticas.

Essa liberdade, positiva, concreta, reclamada e defendida pelos povos modernos, pode ser considerada sob dois aspectos: *a liberdade política e a liberdade civil.*

*A liberdade política* consiste no direito de escolher os governantes, as pessoas encarregadas da suprema direção da administração pública e da elaboração das leis.

Não sendo possível, nem desejável, a unanimidade de opinião entre todos os indivíduos que formam a população de um Estado, os governantes são eleitos pela maioria.

De sorte que a liberdade política não consiste no fato de cada cidadão ser governado por quem lhe aprouver, e sim no direito de cada um votar em quem quiser, e eleger se contar a seu lado a maioria.

Objetam alguns escritores que, decidindo sempre a maioria, a minoria não se governa de acordo com a própria opinião, não é livre, e, portanto, a democracia não assegura a liberdade a todos.

Poder-se-ia responder que a democracia é o único regime que assegura a liberdade do maior número possível, e só com isso já seria o melhor e o mais livre dos regimes.

Mas, a verdade é que, não sendo a democracia um regime utópico, um sistema de abstrações, ela não pretende dar a cada um a liberdade absoluta, o poder de fazer tudo e só o que bem entendesse. Nem isso seria liberdade, mas anarquia. O que ela dá é a liberdade social, o direito de cada um fazer tudo o que não prejudique a liberdade dos outros, a coexistência e a ordem sociais. Essa é a única liberdade possível ao homem, que vive em sociedade e não pode viver sem a coletividade. É a liberdade constituída pelos direitos individuais, que além da liberdade política compreende a liberdade civil, o direito à vida, à propriedade, à associação, à comunicação do pensamento, à religião, à locomoção, etc. Desde que a democracia assegure a todos esses direitos, todos são livres.

Além desses direitos, poderá haver outros como ideais a conseguir, tendências e aspirações a realizar, mas que, na fase atual da civilização, não são ainda da essência da democracia.

O outro fundamento da democracia é a igualdade, idéia que pode ter e tem origem em princípios filosóficos, mas que na prática significa a realização de uma aspiração milenária e incoercível do homem: a igualdade perante a lei.

A *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, em 1789, contém uma definição lapidar da igualdade democrática:

A lei deve ser a mesma para todos, quer quando protege, quer quando pune. Todos os cidadãos são iguais perante ela e são igualmente admissíveis a todas as dignidades, cargos e funções públicas, conforme a sua capacidade, e sem outras distinções senão as de suas virtudes e talentos.

Eis, portanto, que a igualdade na democracia não é um igualitarismo anárquico, como fingem supor os seus adversários. Ela não desconhece, nem pretende anular, as desigualdades naturais de caráter, de inteligência e de aptidões que diferenciam os homens. Ela não chama a todos indistintamente para os cargos, as dignidades e as funções públicas, mas abre a cada um a possibilidade de exercê-las se tiver talento, virtudes e capacidade apuradas de acordo com a lei, que é a expressão da vontade geral, e pela opinião dos seus concidadãos, traduzida na confiança e na estima livremente manifestada através da eleição.

A igualdade democrática não é, como alguns aparentam pensar, a negação absurda das desigualdades naturais, que fazem de cada homem um ser diverso de todos os outros. Ela é unicamente a negação das desigualdades artificiais criadas arbitrariamente por injustos privilégios de classe, nascimento e fortuna, que prevaleciam nos regimes aristocráticos. Mesmo quando afirma que todos são iguais perante a lei, ela não significa um tratamento absolutamente igual a todos, pois sendo os homens diferentes, isso seria a suprema desigualdade.

Devendo ser igual para todos, a lei procura tratar cada um conforme ele é realmente; ideal difícil de atingir, mas do qual as boas leis democráticas se aproximam sempre mais. O pobre não paga o mesmo imposto que o rico; o menor, o louco, o enfermo, o velho, recebem da lei garantias e cuidados especiais, de que o homem moço e são não precisa.

**Essa, a igualdade perante a lei, que é no fundo a justiça, inerente à democracia.**

## **4.2 Sufrágio e Representatividade Popular**

Em primeiro lugar, o sufrágio ou voto é a manifestação do assentimento ou não assentimento a uma proposição feita ao eleitor. Nas democracias diretas, onde o cidadão decide sobre as questões de governo, o sufrágio significa a aprovação ou a reprovação a determinada medida, é a forma pela qual se manifesta a opinião do indivíduo sobre assuntos que pendem de sua resolução. Nos institutos de democracia semidireta, como o

*referendum*, o sufrágio também exprime a opinião do indivíduo sobre a questão que lhe é submetida.

No regime representativo, o sufrágio é processo legal para a designação, pelo eleitorado, das pessoas que devem desempenhar determinadas funções, chamadas funções eletivas. Assim se escolhem os membros do Poder Legislativo, o Presidente da República e outras autoridades. Em linguagem da democracia clássica, **o sufrágio é o meio pelo qual o povo designa as pessoas que devem governar em nome dele, como seus representantes.**

Sob este aspecto, o sufrágio também é a manifestação da opinião, é a expressão do modo de pensar do eleitor, como acontece na democracia direta, pois que, **quando ele vota em uma determinada pessoa, manifesta seu assentimento às idéias que ela pretende realizar ou defender na administração do Estado ou no Poder Legislativo.** Suposto que cada candidato aos cargos eletivos tem um programa a executar, tem pontos de vista definidos sobre as questões públicas, o voto que o eleitor lhe dá expressa conformidade com esses pontos de vista, é também uma decisão sobre modos diversos de tratar os problemas de governo. É “a organização política do assentimento”, como o definiu Hauriou<sup>90</sup>.

No entanto, não seria razoável considerar o sufrágio como a decisão peremptória e refletida do indivíduo ante todos os problemas políticos, econômicos, jurídicos e sociais, e até filosóficos que o governo do Estado moderno enfrenta. **Exigir uma tal capacidade em cada eleitor, seria tornar o sufrágio impossível para a quase totalidade dos cidadãos.** Porque, pondo de parte a cultura e a experiência excepcionais que essa capacidade eleitoral suporia, a verdade é que a maioria dos indivíduos não pode dedicar-se ao estudo dos problemas de governo para ter sobre a solução deles um juízo firmado. O que é razoável, sim, é considerar que o eleitor tem bastante discernimento para escolher pessoas que, por seus conhecimentos e idoneidade, sejam capazes de bem governar, e o seu voto é uma expressão da confiança que nelas deposita. Nesse sentido, foi com razão que Hauriou disse

---

<sup>90</sup> HAURIOU, Maurice. **Droit Constitutionnel**. Paris: Sirey, 1929, p. 75.

que a representação é a organização da confiança do eleitorado nos indivíduos eleitos.

De outro lado, o sufrágio **significa também a participação do indivíduo na vida do Estado, demonstra não só o seu interesse pelos destinos da sociedade política a que pertence, como é ainda a concretização do seu direito a se fazer ouvir, a influir no governo, a emitir opinião sobre assuntos que lhe concernem diretamente.** É, como notou Posada<sup>91</sup>, “uma conquista do homem na luta contra os regimes despóticos, uma negação do poder absoluto dos reis e uma afirmação do poder absoluto dos povos”.

Aceitando, como o único razoável, o princípio de que o poder político reside no povo ou na nação, o sufrágio é uma conseqüência lógica, e o meio necessário desse poder manifestar-se na organização e na direção do Estado.

Entre os adversários do regime democrático, e mesmo entre alguns dos que o aceitam, têm surgido críticas severas contra o sufrágio, mostrando-lhe os vícios e defeitos.

Alega-se, primeiramente, que o povo não sabe escolher os homens mais capazes para o governo. Citam-se casos de indivíduos eminentes que jamais foram lembrados pelos eleitores ou que se apresentaram às eleições e não conseguiram eleger-se.

Sem contestar a verdade dos fatos, respondem os defensores do voto que muitas pessoas eminentes não são lembradas nas eleições porque, por apatia, indiferença ou orgulho, se fecham em suas "torres de marfim", e se negam a correr os riscos e afrontar os incômodos da vida política. Outros, que não conseguem ser eleitos, devem-no aos seus defeitos próprios e não às suas qualidades, ao desconhecimento da natureza humana, à falta de tato e simpatia; outras vezes, o eleitorado não vota neles porque não concorda com suas idéias, apesar de respeitar-lhes a cultura e a probidade.

Além disso, negar que o sufrágio seja o meio infalível de designar capacidades, pois ninguém afirma que ele o seja, é tornar equivocada a questão. O que se afirma, sim, é que, **de todos os meios para designar os homens mais capazes para o governo, o sufrágio é o menos defeituoso.**

---

<sup>91</sup> POSADA, Adolfo González. **El sufragio**. Barcelona: Soler, s.d, pag. 18.

Senão, vejamos: há três meios usuais para o preenchimento dos cargos de governo: *a eleição, a hereditariedade e a força.*

A hereditariedade, própria dos regimes monárquicos, é, no fundo, entregar ao acaso a escolha dos governantes. Em uma dinastia, tanto pode nascer um rei bom como um péssimo rei, e a história está cheia de exemplos. E há ainda a agravante de que os reis são vitalícios e que, se maus reis, o povo tem de suportá-los por muito tempo ou revoltar-se.

Os atos de força podem levar ao poder homens excepcionais e dignos, mas seria a expressão mesma da anarquia, que uma sociedade estabelecesse como norma de escolha dos governantes a revolução e o golpe de Estado. Era um convite permanente aos aventureiros e conspiradores de toda espécie a que se apoderassem do governo, tornando o poder não um instrumento de ordem, mas de desordem permanente.

Dos três processos, o sufrágio é o mais aceitável pois é o que apresenta menos inconvenientes; sem ser perfeito, é o mais conforme aos interesses da sociedade, o mais dúctil e suscetível de aperfeiçoamentos. Além de que é o único realmente democrático. Se as maiorias que elegem podem errar, e erram freqüentemente, as minorias de qualquer natureza estão sujeitas também ao erro: ninguém é infalível. Não há na sociedade nenhum indivíduo, nenhum grupo, nenhuma classe que possa pretender estar sempre com a justiça e a razão, e isso é um motivo para que todos, maiorias ou minorias, sejam tolerantes, moderados e circunspetos.

Finalmente, o sufrágio é uma condição essencial da liberdade. Há sempre opressão quando o povo sofre a aplicação de leis que considera injustas. Ora, em todos os regimes isso se pode dar, mas onde as leis são feitas pela maioria dos indivíduos, aquele inconveniente fica reduzido ao mínimo, pois é uma minoria que considerará más as leis vigentes. A democracia, pelo sufrágio, faz diminuir o número dos que se podem considerar feridos pela lei e pela política geral do Estado. E resta sempre à minoria a possibilidade de, pela propaganda de suas idéias, tornar-se maioria, modificar a lei e a política dominante e não ser mais oprimida.

Dentro, pois, da relatividade humana, onde não há regimes perfeitos, “o que o sufrágio representa é ainda o menos mau, incomparavelmente mais perfectível do que qualquer outro”<sup>92</sup>.

### 4.3 O Decoro Parlamentar

A maioria dos doutrinadores, de antemão, destacam a dificuldade em se fornecer uma conceituação exata de *decoro parlamentar*, principalmente por se tratar de matéria que adentra campo subjetivo.

Vejamos o que significa, a princípio, o vocábulo *decoro*: "1. *Brio, dignidade moral, honradez, nobreza*; 2. *Respeito de si mesmo e dos outros*; 3. *Acatamento, decência*"<sup>93</sup>.

O Glossário de termos Parlamentares - Português/Francês<sup>94</sup> define *decoro*, como sendo: "1. *Correção moral, compostura, decência*; 2. *Dignidade, nobreza, honradez, brio*; 3. *Cerimonial, protocolo*" e, por *decoro parlamentar*, "as normas de conduta do parlamentar no exercício de seu cargo".

Maria Helena Diniz, em seu Dicionário Jurídico, define, para *decoro*, na linguagem jurídica em geral: "a) *honradez, dignidade ou moral*; b) *decência*; c) *respeito a si mesmo e aos outros*", entendendo, por *decoro parlamentar*, na área das ciências políticas, "*decência que devam ter os parlamentares, conduzindo-se de modo não abusivo com relação às prerrogativas que lhes foram outorgadas e sem obter quaisquer vantagens indevidas, sob pena de perderem o mandato*"<sup>95</sup>.

No Dicionário Jurídico, da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, consta, por *decoro parlamentar*: "*moral*", "(...) *Compostura e decência que os membros de um parlamento devem guardar, tanto em sua vida pública como particular. Constituição Federal, art. 55, §1º*"<sup>96</sup>.

<sup>92</sup> GIRAUD, E. *La crise de la démocratie*. Paris: Giard, 1925, pag. 64.

<sup>93</sup> DICMAXI, Michaelis Português.

<sup>94</sup> Internet: <http://www.alrn.gov.br/gloss/ddd-pf.htrn#decoroparlamentar>

<sup>95</sup> DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*.

<sup>96</sup> *Dicionário Jurídico - Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, p. 168.

Decoro parlamentar "é o conjunto de regras legais e morais que devem reger a conduta dos parlamentares, no sentido de dignificação da nobre atividade legislativa", ensina-nos Alexandre de Moraes<sup>97</sup>.

Miguel Reale ensina que:

Decoro é palavra, que, consoante sua raiz latina, significa conveniência, tanto em relação a si (no que toca ao comportamento próprio) como em relação aos outros; equivale pois a ter e manter correção, respeito e dignidade na forma dos atos, de conformidade e à altura de seu status e de suas circunstâncias, o que implica uma linha de adequação e de honestidade. Nesse sentido, dizia Cícero: *'et quod decet honestum est et quod honestum est decet'*<sup>98</sup>.

Além de ponderar que essa idéia de conformidade ou conveniência foi a que inspirou Thomasius a por o *decorum* entre o *justum* e o *honestum*, segundo a máxima destinada à disciplina da Política "*quod vis ut alii tibi faciant, tu ipsis facies*" - Miguel Reale acrescenta ainda:

[...] quando a Constituição se refere a '*decoro parlamentar*', entra pelos olhos que quer significar a forma de comportamento do parlamentar de conformidade com as responsabilidades das funções que exerce, perante a sociedade e o Estado<sup>99</sup>.

É que, como sintetiza o mencionado autor,

no fundo, falta de decoro parlamentar é falta de decência no comportamento pessoal, capaz de desmerecer a Casa dos representantes (incontinência de conduta, embriaguez, etc.) e falta de respeito à dignidade do Poder Legislativo, de modo a expô-lo a críticas infundadas, injustas e irremediáveis, de forma inconveniente<sup>100</sup>.

Defende Hamilton Rangel Júnior que "é o decoro parlamentar o instituto constitucional correspondente, para o Parlamento, ao que a probidade significa, para a Administração Pública". Estaria a determinar que a objetividade estatal dos interesses do Poder Legislativo não pode ser soterrado pela prevalência da subjetividade, individual, do parlamentar, na utilização, por

<sup>97</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 378.

<sup>98</sup> REALE, Miguel. **Decoro parlamentar e cassação de mandato eletivo (liberdade do Deputado no exercício de seu múnus político)**. Artigo publicado na Revista de Direito Público, São Paulo, nº 10, 1998, p. 88.

<sup>99</sup> *Ibid.*, mesma página.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 89.

este, de sua condição ou de suas prerrogativas, para obtenção de vantagem ilegítima de espécie alguma. Conclui que "é o decoro parlamentar o mecanismo que nossa Constituição oferece à instituição do Parlamento, para que seus membros não utilizem sua autonomia individual para constranger a subsidiariedade estatal da função legislativa"<sup>101</sup>.

Cuidando do decoro parlamentar, Senadores e Deputados devem ter em mente que isto significa que devem exercer os seus mandatos com honestidade, lealdade, boa-fé, independência, honra, dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular, bem como devem respeitar os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito e os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Trata-se de tema muito em voga na atualidade, principalmente em nosso país. Tanto que, ao final de muitos esforços políticos, se instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, através da Resolução nº 25/2001. Igualmente se envidam esforços para igual regulamentação em outras esferas legislativas.

A Constituição Federal de 1988, determina que uma das hipóteses (excepcionais) a acarretar a perda do mandato do Deputado ou Senador seja o fato do seu procedimento ser declarado incompatível com o decoro parlamentar (art. 55, II).

No §1º do art. 55, a Constituição Federal menciona que é incompatível com o decoro parlamentar, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas, além dos casos definidos no regimento interno dos parlamentares<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> RANGEL JÚNIOR, Hamilton. **Princípio da moralidade institucional**. São Paulo: Juarez Oliveira, 2001, p. 115.

<sup>102</sup> Pela natureza do próprio tema, integrante do cotidiano da vida dos parlamentares, buscamos fontes e definições proferidas por próprio parlamentar: para o Deputado Artur Bruno (PT), decoro parlamentar "estabelece sanções éticas para o deputado que feri-lo, tais como: censura, suspensão e perda do mandato. Além disso, fere o decoro parlamentar quem receber vantagens indevidas, não respeitar a propriedade intelectual das proposições e praticar atos considerados juridicamente ilícitos.

Por outro lado, a licença para processar deputados disciplina o processo, que garante a ampla defesa e mecanismos para evitar denúncias levianas contra os políticos" para que não se comprometa o devido exercício de seu mandato, por perseguições políticas de adversários. Fonte: <http://www.fortanet.com.br/arturbruno/imprensaJ artigos/artigos 14.html>.

Entende-se por atentatória ao decoro parlamentar a conduta que fira os padrões elevados da moralidade, necessários ao prestígio do mandato, à dignidade do Parlamento.

Assim, não é preciso que o ato configure ilícito penal; basta que macule o respeito exigido por um *bonus pater familias*, para dar ensejo à perda do mandato<sup>103</sup>.

Sendo assim podemos concluir que perderá o mandato, nos termos do art. 55, inciso II de nossa Carta Magna, o parlamentar que ostentar comportamentos declarados incompatíveis com a função por eles exercida, que não tenha, portanto, correção moral, compostura, decência, dignidade, honradez.

Sampaio Dória alerta que decoro não se confunde com dignidade. Exemplifica que não faltaria à dignidade ou ao respeito de si mesmo um senador, se este trabalhando em sua casa, se portasse de chinelo e sem camisa, mas faltaria ao decoro se comparecesse ao recinto de sua Câmara nestes trajes. Após fornecer o exemplo prático, faz a seguinte distinção:

"Dignidade é o respeito de cada um por si mesmo na observância das leis divinas da criação. Decoro é a dignidade específica, o respeito do homem digno à posição que ocupa, às funções que exerça, ao meio onde se ache"<sup>104</sup>.

A distinção específica entre dignidade e decoro<sup>105</sup>, na visão de Sampaio Dória<sup>106</sup> é o respeito à posição, às funções e ao meio que devem ser observados quando se trata de decoro.

---

<sup>103</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p.56.

<sup>104</sup> DÓRIA, A. de Sampaio. **Comentários à Constituição de 1946**. São Paulo: Max Limonad, 1960, p. 235.

<sup>105</sup> Severino Cavalcanti (PPB-PE), Deputado Federal e corregedor da Câmara dos Deputados, ao acusar o Deputado Hildebrando Pascoal (PFL-AC) de ter faltado com o decoro parlamentar durante depoimento que deu no início de agosto de 1999 na Comissão de Constituição e Justiça, assim definiu o instituto: "A falta de decoro parlamentar é a falta de decência no comportamento pessoal, capaz de desmerecer a Casa dos Representantes, e falta de respeito à dignidade do Poder Legislativo, de modo a expô-lo a críticas infundadas, injustas e irremediáveis". (Jornal Folha de São Paulo, 13.8.99, Caderno I, p. 11). A Mesa da Câmara aprovou por unanimidade o pedido de abertura de processo de cassação do mandato do deputado Hildebrando Pascoal, acusado de chefear o esquadrão da morte no Acre e de traficar drogas. Inobstante isso, o deputado teria ofendido o decoro parlamentar ao afirmar "que seus pares são capazes de agir com grave infração da lei", quando afirmou: "O que eu fiz os senhores fazem". Outra conduta sua que teria caracterizado ofensa ao decoro parlamentar, segundo enquadramento proposto pelo corregedor da Câmara foram as ameaças de morte supostamente feitas por Pascoal a autoridades do Acre.

Ives Gandra da Silva Martins, em matéria intitulada **Deputado ou Senador - Perda do Mandato - Art. 55 e § 2º da Constituição Federal - Breve Opinião Legal**, assim aclara:

[...] entendo que a falta de decoro tem-se por caracterizada quando, no exercício do mandato, resta comprovada, de forma inequívoca, a prática de ato que, sem ser crime, implique desfigurar a imagem do Congresso identificada com a dos parlamentares<sup>107</sup>.

Carla Costa Teixeira, especializada em antropologia da política, lembra que a discussão do decoro surge em razão de um fato que tenha uma repercussão muito grande na sociedade, e o que caracteriza o decoro, muito mais do que a honra, é que ele é sempre definido a cada contexto. A fundamentação da sua afirmativa importa no contexto deste capítulo e merece ser transcrito:

O que é considerado indecoroso hoje? Em 1949, o Barreto Pinto (Deputado Barreto Pinto, PTB-DF) foi cassado porque posou de cueca (em 1946, para a revista 'O Cruzeiro'). Hoje, aparecem coisas piores e nada acontece. O decoro só ganha um conteúdo quando ele é ancorado num contexto particular. Sérgio Naya foi cassado (em 1998) porque contou uma bravata no interior (gravada em vídeo) e não porque oito pessoas morreram quando o prédio construído por ele caiu. Fica esta questão: o que é do campo da política e o que é do campo da justiça? Ele até hoje responde ao processo na Justiça, mas já está cassado. Foi o que aconteceu com o Collor, que foi cassado no mundo da política e absolvido na Justiça. Existe, portanto, uma autonomia relativa entre esses dois campos<sup>108</sup>.

Em nossa história, o Senador José Roberto Arruda renunciou ao mandato – 24 de maio de 2001 –<sup>109</sup>, para evitar a cassação e a conseqüente perda de seus direitos políticos por oito anos. Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) igualmente renunciara ao mandato, dias depois.

Ambos eram investigados no Senado Federal por envolvimento na violação do painel da Casa, por ocasião da votação secreta através da qual se

<sup>106</sup> *Ibid.*, mesma página.

<sup>107</sup> **Publicada na Revista dos Tribunais, v. 704, de junho de 1994**, p. 268.

<sup>108</sup> TEIXEIRA, Carla Costa. **A honra da política: decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional (1949 –1994)**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/NuAP - Coleção Antropologia da Política, 1998, p. 22.

<sup>109</sup> **Jornal Folha de São Paulo, de 25 de maio de 2001, p. A-4**, em matéria intitulada *Arruda Renuncia ao Senado, mas Evita Atacar o Governo (Senado em crise: 'Amaciamento' de discurso foi articulado por Jader e tucanos)*.

resolveu acerca da cassação de outro Senador, Luiz Estevão, tendo o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado, presidido pelo Senador Ramez Tebet (PMDB-RS) julgado pelo processamento, sob fundamento de quebra de decoro parlamentar. Houvera, antes, votação aberta do parecer do Senador Saturnino Braga (PSB-RJ), com indicação de penalidade de cassação.

Outro fato, durante votação de projeto que modifica a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Deputado Federal Pedro Paim (PT-RS), em protesto, rasgou uma folha da Constituição, atirando o exemplar na direção de um parlamentar, vindo a atingir outro. Ao rasgar folha do Texto Maior, pretendeu manifestar idéia de que, com a aprovação do projeto, a Constituição estaria sendo desrespeitada. Justificou o outro ato, o de atirá-la contra o colega, como reação aos impropérios que por este lhe teriam sido irrogados. De toda sorte, Inocêncio de Oliveira (PE), líder do PFL na Câmara, entrou com representação contra o Deputado Paim, visando a cassação de mandato<sup>110</sup>.

Interessante notar que consta da Constituição Portuguesa, de 1976, que os Deputados não respondem civil, criminal ou disciplinarmente pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções (art. 157), diversamente do que ora propugnamos, ao passo que o Texto Maior da Colômbia, de 1991, com a reforma de 1997, se de um lado confere aos congressistas a inviolabilidade pelas opiniões e votos que emitam no exercício do cargo, de outro, consigna expressamente ser sem prejuízo das normas disciplinares contidas no regulamento respectivo (art. 185).

O Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, instituído em outubro de 2001, contempla em seu art. 4º que constituem procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar, passíveis, por isso, da pena de perda do mandato, os seguintes atos:

- I - abusar das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 55, § 1º);
- II - **perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, no exercício da atividade parlamentar, vantagens indevidas** (Constituição Federal, art. 55, § 1º); *(grifo nosso)*

---

<sup>110</sup> **Jornal Folha de S. Paulo, de 29 de novembro de 2001, caderno B-3: Paim pode perder o mandato por falta de decoro.**

III - celebrar acordo que tenha por objeto a posse do suplente, condicionando-a a contraprestações financeiras ou à prática de atos contrários aos deveres éticos ou regimentais dos Deputados;

IV - **fraudar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado de deliberação;** (*grifo nosso*);

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

Em outro capítulo, o mesmo Código de Ética da Casa do Povo regulamenta, em seu art. 5º, quanto aos atos atentatórios ao decoro parlamentar, *ipsis literis*:

I - perturbar a ordem das sessões da Câmara ou das reuniões de comissão;

II - praticar atos que infrinjam as regras de boa conduta nas dependências da Casa;

III - praticar ofensas físicas ou morais nas dependências da Câmara ou desacatar, por atos ou palavras, outro parlamentar, a Mesa ou comissão, ou os respectivos Presidentes;

IV - **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;** (*grifo nosso*);

V - revelar conteúdo de debates ou deliberações que a Câmara ou Comissão hajam resolvido devam ficar secretos;

VI - revelar informações e documentos oficiais de caráter reservado, de que tenha tido conhecimento na forma regimental;

VII - **usar verbas de gabinete em desacordo com os princípios fixados no caput do art. 37 da Constituição Federal;** (*grifo nosso*);

VIII - 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;

IX - fraudar, por qualquer meio ou forma, o registro de presença às sessões, ou às reuniões de comissões.

Mesmo com esse extenso e pormenorizado rol de comportamentos que redundam em atos incompatíveis ou atentatórios ao decoro parlamentar, **a relação é meramente exemplificativa e não exaustiva, de tal maneira que, muitas vezes, não será tarefa simples a verificação da quebra, ou não, do decoro parlamentar.**

#### 4.4 Atuação Judiciária

Ainda que do enquadramento na conduta reputada como violação ao decoro parlamentar possam advir conseqüências de relevo, entre as quais a própria perda do mandato, trata-se de ato disciplinar de competência privativa da respectiva Casa Legislativa.

Vale dizer, não caberá ao Poder Judiciário decidir sobre a subsunção da conduta do parlamentar às previsões regimentais caracterizadora da quebra do decoro parlamentar, ou mesmo apreciar o acerto da decisão, pois tal atitude, consistiria, ensina-nos Alexandre de Moraes, "em indevida ingerência em competência exclusiva do órgão do Poder Legislativo, atribuída diretamente pela Carta Magna (art. 55, §§1<sup>o</sup><sup>111</sup> e 2<sup>o</sup>), sem previsão de qualquer recurso de mérito"<sup>112</sup>.

O constituinte conferiu, assim, competência – exclusiva – ao próprio Poder Legislativo e não ao Poder Judiciário, para disciplinar os atos praticados pelos parlamentares<sup>113</sup>, dentre eles, decidir fatos relativos à tipicidade da conduta do parlamentar nas previsões regimentais caracterizadoras da falta de decoro parlamentar<sup>114</sup> ou mesmo sobre o acerto da decisão.

---

<sup>111</sup> Tanto assim que José Cretella Júnior, **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 265, ao comentar esse dispositivo registrara que "de fato, à luz desse parágrafo, cumpre afirmar que não há infração ao decoro parlamentar apta a ensejar a perda do mandato senão quando configurar ação ou omissão descrita como tal, no Regimento interno. Adotou-se, pois, aqui, o rígido princípio da legalidade criminal - *nullum crimen, sine lege*".

<sup>112</sup> MORAES, Alexandre de. *Ibid.*, p. 378.

<sup>113</sup> No vigente **Regimento Interno do Senado Federal** constata-se ser vedado ao Senador usar de expressões descorteses ou insultuosas (art. 19, a). A incidência na conduta aludida encontra previsão de medidas disciplinares, de advertência, retirada da palavra de mesmo de convite a que deixe o recinto o parlamentar (art. 22). A reincidência na desobediência, ou agressão, por atos ou palavras, praticada por Senador contra a Mesa ou contra outro Senador, nas dependências da Casa constituirá desacato, o qual poderá ensejar, eventualmente, inclusive instauração de processo de perda de mandato (art. 24, V, a), com base no art. 55, II da Constituição Federal. Ainda na esfera do Senado Federal, há a Corregedoria do Senado Federal (Resolução nº 17/93) e Código de Ética e Decoro Parlamentar (Resolução nº 20/93). Nesse regramento, lê-se: "*considerar-se incompatíveis com a ética e o decoro parlamentar o abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional*" (art. 5º, I).

<sup>114</sup> De outro lado, dispõe o **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**, em seu art. 244: "O Deputado que descumprir os deveres inerentes a seu mandato, ou praticar ato que afete a sua dignidade, estará sujeito ao processo e às medidas disciplinares previstas neste regimento e no Código de Ética e Decoro Parlamentar, que poderá definir outras infrações e penalidades, além das seguintes:

I - censura;

II - perda temporária do exercício do mandato, não excedente de trinta dias;

Sendo assim, o Poder Judiciário poderá tão somente analisar a legalidade das medidas, pois as notas políticas subordinadas à discricção de um dos poderes são incensuráveis, exceto quando tomadas com desrespeito à Constituição ou às leis.

Nos autos de Mandado de Segurança nº 23.529-DF, em que atuara como relator o Ministro Octávio Gallotti, já se decidiu que

não cabe ao Supremo Tribunal Federal reexaminar o enquadramento, feito pela Câmara dos Deputados, de atos tidos como incompatíveis com o decoro parlamentar (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 244, § 2º)<sup>115</sup>.

Sob esse fundamento, o Excelso Pretório, não conheceu de mandado de segurança impetrado contra a Mesa da Câmara dos Deputados, no que tocava à alegação a atipicidade de fatos atribuídos a parlamentar que viera a ter seu mandato cassado por falta de decoro parlamentar.

Tratando de ato disciplinar da competência privativa da Casa respectiva, de instância diversa da judiciária e de natureza diversa da sanção de cunho penal, ainda que a conduta imputada seja idêntica a tipo descrito no Código Penal, como já apreciou o Supremo Tribunal Federal. Como consta da decisão,

a inexistência do Código de Ética e Decoro Parlamentar não impede que se apliquem sanções aos Deputados: constituem falta de decoro (art. 55, inciso II, da Carta Federal, e 240, inciso II, do Regimento Interno da Câmara), como causa de perda de mandato, o descumprimento dos deveres inerentes a ele ou a prática de ato que lhe afete a dignidade, como se diz no art. 244, *caput*, do Regimento Interno, cujos parágrafos descrevem as condutas atentatórias ao decoro parlamentar ou com ele incompatíveis<sup>116</sup>.

---

III - perda do mandato.

§1º Considera-se atentatório do decoro parlamentar usar, em discurso ou proposição, de expressões que configurem crimes contra a honra ou contenham incitamento à prática de crimes.

§2º É incompatível com o decoro parlamentar:

I - o abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas a membro do Congresso Nacional;

II - a percepção de vantagens indevidas;

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

<sup>115</sup> **Informativo STF, n. 204, de 25 a 29 de setembro de 2000.** Entendimento diverso esposou o Ministro Marco Aurélio, o qual conheceu do mandado de segurança, indeferindo-o, porém.

<sup>116</sup> **Mandado de Segurança n. 21.443-1/160-DF Tribunal Pleno (DJ de 21.8.1992).** *Lex Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal n. 172/91-102.* Consta desse *decisum* que "o

A despeito disso, mesmo que o Poder Judiciário não aprecie o ato de cassação de mandato, poderá declará-lo insubsistente “quando se ressinta de preterição formal ou resulte de evidente abuso ou desvio de poder”<sup>117</sup>.

Este enfoque é reiterado por outra decisão, do mesmo Excelso Pretório:

Tanto quanto possível, deve ser preservada a disciplina do funcionamento dos órgãos dos Poderes da União, buscando-se, dessa forma, a eficácia da cláusula constitucional que lhe é inerente - da harmonia e independência. A solução emprestada ao processo político da perda de mandato não obstaculiza o acesso ao Judiciário, cuja atuação se faz, sob o ângulo da legalidade, com a inestimável colaboração do profissional da advocacia<sup>118</sup>.

Miguel Reale vai além, entretanto. Assevera que ao Judiciário não toca tão-somente a apreciação dos aspectos formais ou extrínsecos do ato<sup>119</sup>, detendo, ainda, "competência para verificar se o parlamentar eliminado praticou algum ato suscetível de ser reputado ofensivo ao decoro da corporação a que pertence". Embora ressalve que "o que é vedado ao magistrado é entrar no mérito do juízo de valor formulado em razão do ato, antepondo, à decisão da Câmara, o seu entendimento ou critério pessoal", conclui ser viável ao Poder Judiciário, a fim de se evitar o abuso e o desvio do poder, “verificar a existência de um ato suscetível de receber a qualificação de ofensivo ao decoro parlamentar”. É que, para ele, não se pode excluir “da apreciação do Judiciário o exame do ato de cassação de seus mandatos, dada a ocorrência de

---

fato de o comportamento do impetrante c01lfigurar (ao menos em tese) ilícito penal não impede o Poder Legislativo de impor-lhe sanção político-administrativa, no uso da prerrogativa de autotutela. Isso por causa do princípio da independência das instâncias, há muito consagrado no nosso ordenamento jurídico; e também da distinção de competência feita pela Constituição entre os Três Poderes do Estado, que limita ao âmbito do Legislativo a imposição de sanções político-disciplinares a seus membros".

<sup>117</sup> **Acórdão do Supremo Tribunal Federal, Pleno. Relator: Ministro Ribeiro da Costa - RTJ, vol. 19, p. 72.**

<sup>118</sup> **Acórdão do Supremo Tribunal Federal, Pleno, 1992. Relator: Ministro Marco Aurélio. RTJ, vol. 146, p. 153.**

<sup>119</sup> Voto no sentido de que "as medidas políticas, sujeitas à discricção de um dos poderes, não podem ser censuradas pelo Judiciário, salvo quando tomadas com preterição formal", STF, em recurso de mandado de segurança n. 5.390, relator Ministro Lafayette de Andrada, ver Revista de Direito Administrativo, vol. 60, abril a junho de 1960, Fundação Getúlio Vargas, p. 260-267.

manifesto desvio de poder, pelo emprego de uma faculdade constitucional em discrepância com os seus reais objetivos"<sup>120</sup>.

Também Geraldo Ferreira Lanfredi comunga dessa lição, acrescentando que:

[...] cabe ao Judiciário, sempre que solicitado, verificar, no processo de cassação de mandato eletivo, se foi observada a regularidade do procedimento estabelecido em lei, bem como se existem, realmente, os motivos autorizadores da cassação e se estes motivos se enquadram no tipo definido como infração político-administrativa ou falta ético-parlamentar<sup>121</sup>.

Com a devida licença, ousamos divergir desse entendimento: ampliando de tal modo o campo de apreciação pelo Poder Judiciário, estaria este julgando além da legitimidade do ato no seu aspecto legal ou constitucional, analisando, pois, questões de fundo de atos *interna corporis*.

---

<sup>120</sup> REALE, Miguel. *Ibid.*, p. 88-89. Busca o jurista, ainda, respaldo em decisão do Supremo Tribunal Federal, voto do Ministro Nelson Hungria, publicado na RT., vol. 285/891, cujo trecho a seguir se transcreve:

"Tenho para mim que é insustentável a tese do acórdão recorrido, segundo a qual não há indagar, sequer, se está comprovado o procedimento reputado incompatível com o decoro parlamentar.

Redundaria isso no reconhecimento do mais descontrolado arbítrio, flagrantemente irreconciliável com o art. 141, §4º, da Constituição, desde que esteja em jogo a violação de direito individual.

Em matéria de questões de natureza política, a apreciação destes pelo Poder Judiciário se impõe independentemente de tal natureza toda vez que envolvam a lesão de um direito subjetivo individual.

Nem mais se controverte a respeito, notadamente em face do nosso vigente Direito Constitucional, que já não repete, por ocioso ou propiciador de confusões, o princípio de inacessibilidade das 'questões exclusivamente políticas', à órbita de competência do Poder Judiciário.

Na espécie, a própria exigência legal do 'motivo' de incompatibilidade do procedimento do senador, deputado ou vereador com o decoro parlamentar, está a evidenciar que não se trata de ato puramente arbitrário, nem mesmo apenas discricionário.

Não é exato que o reconhecimento dessa incompatibilidade atende a critério meramente subjetivo. Admiti-lo valeria por admitir, obliquamente, o arbítrio que a Constituição e a lei ordinária repelem.

Não fica ao puro capricho da Câmara Legislativa esse reconhecimento pois, de outro modo, qualquer atitude de um de seus membros, por mais alheia ao decoro parlamentar, poderia ser considerada ofensiva deste, com a mais intolerável desgarantia à função do representante do povo.

O critério de apreciação há de ser, necessariamente, objetivo, isto é, tendo por base *id quod plerumque accidit*.

A ofensa ao decoro parlamentar há de ser reconhecível segundo a opinião geral".

<sup>121</sup> LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Cassação de mandato eletivo e controle jurisdicional**. Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, v. 23, n. 118, p. 22-27, maio/jun. 1989, p. 23.

É que o processo de perda de mandato não é administrativo nem judicial, mas político, sendo regido por normas *interna corporis*<sup>122</sup>.

Também não cabe, em sede de mandado de segurança, reexaminar as provas do procedimento de cassação do mandato de Deputado Federal, que é sanção de natureza político-disciplinar, conforme já decidiu a Corte Suprema<sup>123</sup>.

No que tange à imunidade material, é verdadeiro que a franquia não deve se prestar a escudo de impunidade, mas também não se justifica, ainda nos dias atuais, a sua abolição, como propugnam alguns. A sua proteção deve abranger as palavras, opiniões e votos exercidos no desempenho do mandato parlamentar, isto é, deve estar presente essa relação denexo causal.

Os eventuais abusos haverão de ser coibidos, pelos mecanismos próprios, dentre os quais a disciplina a ser imposta pela própria Casa.

Há que se equacionar sempre o nexo entre a inviolabilidade e a função parlamentar e, mais, necessário que o Órgão Legislativo esteja confrontando a garantia constitucional ao seu intento teleológico e, a partir disso, equacioná-lo à luz do princípio da igualdade. O seu uso e alcance deverão estar plenamente justificados pelo objeto perseguido. A inviolabilidade, que protege a liberdade de expressão, deverá atentar para o vínculo entre a liberdade utilizada e a função parlamentar.

---

<sup>122</sup> Nesse sentido, RTJ 146/153; Revista de Direito Administrativo 192/122

<sup>123</sup> **Lex Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, 172/92.** Neste julgado, no voto do Ministro Sepúlveda Pertence, consta a seguinte fundamentação: "A Constituição reserva à Câmara e ao Senado a competência para decretar a perda do mandato de Deputado ou Senador, 'cujo procedimento for declarado incompatível com o Decoro parlamentar'. A decisão há de ser tomada 'por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa', art. 55, II, § 2º. Observadas as formalidades constitucionalmente enunciadas, a decisão, da Câmara ou do Senado, poderá ser discutível, poderá ser injusta, poderá ser desacertada, mas será definitiva e irrecorrível; será insuscetível de revisão judicial. Porque a Constituição deu à Câmara e só à Câmara, ao Senado e só ao Senado, a competência para decidir algo que à Câmara e ao Senado diz respeito. De mais a mais, os tribunais julgam segundo critérios de legalidade e decidir que um procedimento é decoroso ou não transcende os limites da pura legalidade. Esta não exclui, mas não se esgota nesse critério, pois depende de mil e uma circunstâncias extra-legais".

#### 4.5 A Inconstitucionalidade Por Vício de Decoro Parlamentar

A investidura em mandato eletivo impõe aos titulares dos cargos, não somente direitos, mas, principalmente, uma série de deveres e obrigações que os aproximam da vontade popular, aliás, da legitimação para a condução dos interesses nacionais.

Por todo exposto, o que se aguarda dos detentores de mandato eletivo durante o desempenho de suas funções (*e porque não fora delas, também*) é a condução de seus afazeres associada à ética e ao decoro. Por *decoro*, não se entenda apenas o cumprimento de seus deveres funcionais sem abuso das prerrogativas outorgadas pela Carta Magna, mas, também, a ausência de percepção de vantagens indevidas.

O processo legislativo, atividade típica e rotineira dos membros do Congresso Nacional, embasado no princípio do devido processo legislativo, exige o cumprimento das disposições constitucionais, legais e regimentais, não sendo dado aos seus atores distanciarem-se do decoro, aproximando-se, portanto, de uma vontade viciada que só trará mazelas e infortúnios ao interesse social.

Não se discute se o processo de elaboração das leis observou todos os seus pressupostos e etapas; não se discute se o Parlamento era competente e se a proposição apresentada era pertinente, subjetiva e objetivamente. O que se indaga é: **será que a ausência de imparcialidade, na medida em que os participantes do processo legislativo buscam representar os interesses nacionais e não o alcance de vantagens pessoais, faria com que a lei ou o ato normativo surgisse?**

Preleciona Spinoza<sup>124</sup> que “todo homem tem um corpo com necessidades e desejos”. Acrescentando que, “a mente humana é dominada pelo gosto do lucro, da vaidade, da inveja, da cólera, ao ponto em que a razão é emudecida”. Se o alvo do Estado é fazer com que os indivíduos deixem os desejos pessoais de lado e sigam a razão comum, vivam em paz, as

---

<sup>124</sup> SPINOZA. **Tratado Político**. São Paulo: Saraiva, 2013.

autoridades não têm o direito de entravar esta via, quiçá, corromper a atividade legislativa embaraçando-a com suas aspirações pessoais.

Enquanto, por um lado, as imunidades são conferidas aos parlamentares com o propósito de garantir de forma imediata à defesa do Parlamento e mediatamente a manutenção do primado da legalidade e da existência da democracia, de outro lado, está o decoro parlamentar como limite à consagração de seus desejos mais íntimos.

Sabe-se que toda a atividade parlamentar suspeita de fraude ou dissimulação poderá ser alvo de apreciação por parte de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, porém, desde já, surgem algumas indagações, a saber: a CPI não pode ser instaurada de ofício, mas, sim, através de requerimento dos membros da Casa Legislativa respectiva ou do Congresso Nacional. **Será que, aqueles sobre os quais pairam indícios de abuso junto à confecção legislativa demonstrariam o interesse em serem punidos por não cumprir seu *mister*? ou, ainda: será que uma vez punidos, o Poder Judiciário, tolhido pelo princípio da demanda (ou da ação), poderia sindicá-lo o ato legislativo produzido anulando-o por vício de consciência?**

No primeiro caso, conclui-se que, embora alguns membros do Congresso Nacional estejam nitidamente desvirtuados de seu papel frente à Constituição e, principalmente, aos que possuem a titularidade do poder constituinte, existem aqueles, que comprometidos com o ideal democrático e com seus corolários (a exemplo, da representatividade popular), buscam extirpar às mazelas do sistema legislativo brasileiro, restaurando a confiança popular<sup>125</sup>.

Quanto ao segundo questionamento, é preciso expor quais os meios de controle do Poder Judiciário em relação aos atos legislativos imperfeitos produzidos.

---

<sup>125</sup> **Sítio JusBrasil, seção de Política** (<http://www.jusbrasil.com.br/politica/24135/eduardo-paes-relatorio-da-cpi-comprovou-mensalao>): "Eduardo Paes: Relatório da CPI comprovou mensalão" - Brasília (29 de março de 2006) - O secretário-geral do PSDB e relator-adjunto da CPI dos Correios, deputado Eduardo Paes (RJ), considerou "contundente" o relatório final da comissão apresentado nesta quarta-feira, após dez meses de investigação. "Todo o esquema do mensalão foi detalhado e comprovado, desde a origem até o destino dos recursos do valerioduto", avaliou o tucano.

O controle externo é exercido pelo Poder Judiciário, podendo ser preventivo ou corretivo e decorrente de ações constitucionais: *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de segurança, mandado de injunção, ação popular e ação civil pública.

O Brasil adota, pois, o *sistema de jurisdição una*, que se contrapõe ao sistema de jurisdição dupla (ou do *contencioso administrativo*, de *jurisdição administrativa*), adotado em França, Alemanha, Portugal e, parcialmente, Itália e Bélgica. No *sistema de jurisdição una* apenas o Judiciário conhece, processa e julga litígios em que a Administração é parte (como ocorre no Brasil); no sistema de jurisdição dupla (ou do contencioso administrativo) há Tribunais e juízes administrativos encarregados de grande parte dos litígios que envolvam a Administração Pública.

Não há limites para o controle exercido pelo Judiciário, podendo incidir sobre atos, contratos, manifestações unilaterais de vontade que representem lesão ou ameaça de lesão a direito individual, difuso ou coletivo (controle amplo). As conseqüências do controle também não são restritas, podendo: a) ordenar a suspensão de efeitos de atos ou contratos; b) impor a anulação; c) impor obrigação de fazer ou de não fazer; d) impor a obrigação de pagar, indenizar ou ressarcir.

**O controle é amplo, mas não ilimitado. Deve cingir-se ao exame da legalidade e da moralidade**, não sendo admissível o exame de questões de mérito (*oportunidade e conveniência*).

Essa limitação não exclui os atos discricionários do controle e mesmo os atos de governo, que também estão sujeitos aos requisitos ou condições de validade de todo e qualquer ato administrativo. Competência, forma, finalidade, motivo e objeto, estes são os requisitos de validade dos atos administrativos e sobre todos pode recair o controle jurisdicional.

Atos administrativos editados pelo Executivo, Legislativo e Judiciário comportam sempre o mandado de segurança. **Atos legislativos**, porém, *em princípio*, não admitem a impetração do mandado de segurança. **Admitirão, excepcionalmente**, tratando-se de "leis de efeitos concretos", porque produzem

resultados concretos e específicos (proibição do exercício de determinada atividade, desapropriação, nomeação de servidor, por exemplo)<sup>126</sup>.

Sem embargo do aduzido anteriormente (*manifestação de controle concreto de constitucionalidade, exercido pela via de exceção (ou de defesa)*), deve-se atentar ao fato de que as leis ou atos normativos em tese, editados posteriormente à vigência da Constituição Federal, **também** poderão ser alvo de *controle abstrato de constitucionalidade, exercido pela via principal (ou da ação)*, em que o objeto principal seria a declaração de (in)constitucionalidade dos mesmos.

**Ousamos ir além:** atos editados em *legislaturas anteriores àquela em que foi confeccionada a atual Constituição*, também são passíveis de questionamento junto ao STF, em que pese o fenômeno da *recepção*, por intermédio de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF (art. 1º, parágrafo único, I da Lei nº 9.882/99).

Frisa-se que, devido ao *caráter subjetivo* da questão ventilada, isto é, da comprovação de vício de consciência, seria louvável vincular o exame de constitucionalidade à comprovação judicial de culpa dos envolvidos no processo de formação das leis, após a regular instauração de processo e conseqüente trânsito em julgado da condenação (leia-se, *jurisdição condicionada*). Tudo com fulcro nos **arts. 5º, LVII c/c arts. 2º; 58, §3º; 127 e 102, I, a e §1º**, todos da Constituição Federal.

---

<sup>126</sup> **Súmula 266 do STF:** “Não cabe mandado de segurança contra lei ou ato normativo em tese”.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objeto a discussão, inicialmente, acerca das diversas formas de inconstitucionalidade até então reveladas dentro do processo de elaboração das leis e atos normativos, para, posteriormente, analisando etimologicamente o conceito de decoro frente à atuação parlamentar, revelar uma nova forma de inconstitucionalidade: a *inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar*.

Houve ênfase à atuação do Poder Legislativo Federal, no que diz respeito à investigação de eventuais desvios de conduta, através da instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs com o intuito de sugerir a punição dos responsáveis e evitar, principalmente, um prejuízo material sem precedentes. Descrevemos a atividade do Poder Judiciário quanto à apreciação de ações propostas por membros do Congresso Nacional no tocante à preservação do princípio do devido processo legislativo, um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

Buscou-se, por fim, se demonstrar que o vício de consciência, através da percepção de vantagens indevidas, além de produzir uma atividade legislativa infundada e descabida, também ocasiona inúmeros prejuízos, tanto aos demais participantes do processo legislativo como aos destinatários da lei.

Em resumo, expôs-se que o vício de consciência, de comprovação amplamente subjetiva, e, nem por isso, longe do alcance jurisdicional, poderá ser argüido de duas maneiras, com o propósito de garantir o Estado Democrático de Direito:

- **Análise em concreto** – Caberá a qualquer juiz ou Tribunal, inclusive, ao próprio Supremo Tribunal Federal – STF, discutir, através de *mandado de segurança*, o atendimento das formalidades legais inerentes às leis ou atos normativos de efeitos concretos produzidos a partir do vício de decoro parlamentar (*percepção de vantagens indevidas*), com o intuito de cessar seus efeitos naquela situação específica (*inter partes*);

- **Análise em abstrato** – Caberá ao STF discutir a validade das leis ou atos normativos editados *anteriormente* (Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF) ou *posteriormente* (Ação Direta de

Inconstitucionalidade – ADIN/ADI ou Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADECON/ADC) à atual Constituição, objetivando confirmar ou extinguir o ato de forma geral, a depender do caso suscitado (*erga omnes*).

## REFERÊNCIAS

- ACCIOLI, Wilson. **Instituições de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- ACQUAVIVA, Marcos Cláudio. **Dicionário jurídico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira Ltda., 1994.
- AGRA, Walber de Moura. **Fraudes à Constituição: um atentado ao poder reformador**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Aspectos controvertidos do controle de constitucionalidade**. Salvador: JusPODIVM, 2008.
- ANTONIO, José Antonio Alonso de; ANTONIO, Ángel Luis Alonso de. **Derecho Parlamentario**. Madrid: Cuadernos Cívitas, 1999.
- ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil anotada e legislação complementar**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- \_\_\_\_\_. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BARTOLOMÉ, Plácido Fernández-Viagas. **La Inviolabilidad y Inmunidad de los Diputados y Senadores (La Crisis de los 'Privilegios' Parlamentarios)**. Madrid: Cuadernos Cívitas, 1990.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- \_\_\_\_\_. BRITTO, Carlos Ayres. **Interpretação a aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Saraiva, 1982.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 18 set. 2013.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CAPEZ, Fernando. **Direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional didático**. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional**. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CENEVIVA, Walter. **Direito constitucional brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Apontamentos de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Paloma, 2002.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

\_\_\_\_\_. **Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DANTAS, Ivo. **Constituição Federal anotada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

DÓRIA, A. de Sampaio. **Comentários à Constituição de 1946**. São Paulo: Max Limonad, 1960.

FALCÃO, Alcino Pinto. **Da imunidade parlamentar**. Rio de Janeiro: Forense, 1955.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Comentários à Constituição Federal**. São Paulo: Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1999.

\_\_\_\_\_. **Enciclopédia Saraiva do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1980.

GIRAUD, E. **La crise de la démocratie**. Paris: Giard, 1925.

HAURIOU, Maurice. **Droit Constitutionnel**. Paris: Sirey, 1929.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 7. ed. Almedina: Coimbra, 2008.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Cassação de mandato eletivo e controle jurisdicional**. Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, v. 23, n. 118, p. 22-27, maio/jun. 1989.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LEPSON, Leslie. **Os grandes problemas da Ciência Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira de 1946**. São Paulo: Freitas Bastos, 1989.

MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Controle concentrado de constitucionalidade: comentários à Lei nº 9.868/99, de 10-11-1999**. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos**. São Paulo: Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_. **Direito fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. **Jurisdição constitucional – o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1996.

MONTESQUIEU. **O Espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Germana de Oliveira. **O controle jurisdicional da constitucionalidade do processo legislativo**. São Paulo: Dialética, 1998.

MOTA, Leda Pereira; SPITZCOVSKY, Celso. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

MOTTA, Sylvio; DOUGLAS, William. **Controle de constitucionalidade: uma abordagem teórica e jurisprudencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

NEVES, André Luiz Batista. **Introdução ao controle de constitucionalidade**. Salvador: JusPODIVM, 2008.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Controle de constitucionalidade**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. MAIA, Juliana (Org.). **Aulas de direito constitucional**. 7. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

POSADA, Adolfo González. **El sufragio**. Barcelona: Soler, s.d.

RANGEL JÚNIOR, Hamilton. **Princípio da moralidade institucional**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

REALE, Miguel. **Decoro parlamentar e cassação de mandato eletivo (liberdade do Deputado no exercício de seu múnus político)**. Artigo publicado na Revista de Direito Público, São Paulo, nº 10, 1998.

SAMPAIO, Néelson de Souza. **O processo legislativo**. 2. ed. atualizada pelo Prof. Uadi Lâmega Bulos. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

\_\_\_\_\_. **Prerrogativas do Poder Legislativo**. Artigo publicado na Revista de Direito Público, São Paulo, nº 68, outubro-novembro de 1983.

SANTOS, J. M. de Carvalho, **Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1988.

SARTORI, Giovanni. **Teoria Democrática**. São Paulo: Fundo de Cultura, 1965.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

\_\_\_\_\_. **Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

SOUZA, Hilda de. **Processo Legislativo**. Porto Alegre: Sulina, 1998.

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo. **Reflexões sobre o princípio da separação dos poderes: o 'Parti Pris' de Montesquieu**. Artigo publicado na Revista de Informação Legislativa, Brasília, nº 68, ano 17, outubro-novembro-dezembro de 1980.

SPINOZA. **Tratado Político**. São Paulo: Saraiva, 2013.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002.

TEIXEIRA, Carla Costa. **A honra da política:** decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional (1949 –1994). Rio de Janeiro: Relume-Dumará/NuAP - Coleção Antropologia da Política, 1998.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional.** 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

VELOSO, Zeno. **Controle jurisdicional de constitucionalidade.** 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.