

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE - FANESE

CARLOS ROBERTO SILVEIRA PEREIRA

A INCONSTITUCIONALIDADE NO DECORO PARLAMENTAR

Aracaju

2012

CARLOS ROBERTO SILVEIRA PEREIRA

A INCONSTITUCIONALIDADE NO DECORO PARLAMENTAR

**Monografia apresentada a Faculdade de
Administração e Negócios de Sergipe –
FANESE, como um dos pré-requisitos para
obtenção de grau de bacharel em Direito.**

Orientador:

Vitor Condorelli dos Santos

Aracaju

2012

CARLOS ROBERTO SILVEIRA PEREIRA

A INCONSTITUCIONALIDADE NO DECORO PARLAMENTAR

Monografia apresentada a Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe – FANESE, como um dos pré-requisitos para obtenção de grau de bacharel em Direito.

Aprovada em 25/05/2012

BANCA EXAMINADORA

Vitor Condorelli dos Santos

Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe – FANESE

Nome do componente

Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe – FANESE

Nome do componente

Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe – FANESE

Dedico este trabalho aos meus pais, esposa e filho que me ajudaram em mais uma caminhada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelas oportunidades que me foram dadas na vida. Aos meus pais, que acima de tudo me deram amor, sábias instruções e força sempre para superar quaisquer dificuldade. Amo vocês! Dedico também, a minha esposa e meu filho, por ter paciência amor e carinho, Vocês são especiais!,

Por ter conhecido pessoas que de uma forma ou de outra me ajudaram a enxergar aquilo que necessitava ser mudado e melhorado, passando por fases difíceis que serviram de lição e aprendizado.

Ao meu orientador Vitor Condorelli, pelas sábias e essenciais instruções que muito me ajudaram, ah....e pela paciência.

A todos só posso dizer: Muito Obrigado!!!

“Porque os magistrados não são para temor, quando se faz o bem, e sim quando se faz o mal. Queres tu não temer a autoridade? Faze o bem e terás louvor dela, visto que a autoridade é ministro de Deus para teu bem. Entretanto, se fizeres o mal, teme; porque não é sem motivo que ele traz a espada; pois é ministro de Deus, vingador, para castigar o que pratica o mal”. (Romanos 13: 3 e 4).

RESUMO

O presente estudo monográfico possui a finalidade de demonstrar a possibilidade da ideia materializada na inconstitucionalidade da regra por infração ao que estabelece o artigo 55, § 1º, da Constituição Federal brasileira de 1988, dispositivo constitucional que diz respeito ao decoro parlamentar. Neste sentido, o assunto objeto deste trabalho aborda sobre a possibilidade de serem declaradas inconstitucionais quaisquer espécies normativas do processo legislativo (Emendas à Constituição, Leis Ordinárias, Leis Complementares, Resoluções, dentre outras), quando desempenhas dentro de uma situação real de má administração das imunidades parlamentares, em claro detrimento à soberania popular, à representatividade e aos direitos políticos essenciais. Para isso, analisamos inicialmente o processo legislativo brasileiro, trazendo a definição de vários doutrinadores da área, as espécies de processo legislativo na CF/88, seus pressupostos e princípios, assim como o Estatuto dos Congressistas, consagrando as imunidades parlamentares, o confronto entre a imunidade e o decoro parlamentar e os mecanismos de controle sobre a atuação parlamentar, investigando as comissões parlamentares. Posteriormente falamos sobre o controle de constitucionalidade, atentando para o seu conceito, as formas de inconstitucionalidade e as formas de controle de constitucionalidade. Por fim, examinamos a temática do trabalho, a inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar, averiguando o regime democrático brasileiro, o sufrágio e representatividade popular, o decoro parlamentar, a atuação judiciária e a inconstitucionalidade em estudo. A pesquisa de caráter bibliográfico e teórico averiguou que as é plausível a declaração de inconstitucionalidade, contudo, é necessário ainda, diversas definições tanto doutrinárias quanto jurisprudências para que se tenha base para tal entendimento.

Palavras-chave: Imunidades Parlamentar; Decoro Parlamentar; Constitucionalidade; Inconstitucionalidade.

ABSTRACT

This monographic study has the purpose of demonstrating the possibility of the idea embodied in the unconstitutional violation of the rule by establishing Article 55, § 1 of the Federal Constitution of 1988, the constitutional provision with regard to parliamentary decorum. In this sense, the subject-matter of this paper discusses the possibility of being declared unconstitutional any kind of normative legislative process (Amendments to the Constitution, Common Law, Supplementary Laws, Resolutions, among others), when performed in a real situation of mismanagement of parliamentary immunity, in the clear detriment of popular sovereignty, representativeness and basic political rights. For this, first we analyze the legislative process in Brazil, bringing the definition of various scholars in the area, the species of the legislative process in CF/88, its presuppositions and principles, as well as the Statute of Congress, establishing the immunity of the confrontation between immunity and parliamentary decorum and mechanisms of control over parliamentary action, investigating committees. Later we talked about the control of constitutionality, noting the concept, forms of unconstitutionality and the forms of judicial review. Finally, we examine the subject of the work, the vice of unconstitutionality by parliamentary decorum, verifying the Brazilian democratic regime, the suffrage and popular representation, parliamentary decorum, the judicial and unconstitutional action under study. The bibliographical research and theory examined is plausible that the declaration of unconstitutionality, however, is still needed, various settings both doctrinal and case law in order to have a basis for such understanding.

Keywords: Parliamentary Immunities, Parliamentary Decorum; Constitutionality; Unconstitutionality.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 O PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO.....	14
2.1 Conceito.....	14
2.2 Espécies de Processo Legislativo na Constituição Federal de 1988.....	15
2.2.1 Emenda à Constituição.....	17
2.2.2 Lei complementar.....	18
2.2.3 Lei ordinária.....	21
2.2.4 Lei delegada.....	23
2.2.5 Medida provisória.....	24
2.2.6 Decreto legislativo.....	25
2.2.7 Resolução.....	26
2.3 Pressupostos do Processo Legislativo.....	26
2.4 Princípios do Processo Legislativo.....	27
2.5 O Estatuto dos Congressistas.....	29
2.5.1 Introdução.....	29
2.5.2 Imunidades Parlamentares (ou Garantias Legislativas).....	31
2.5.3 Confronto entre Imunidade e Decoro Parlamentar.....	37
2.5.4 Mecanismos de Controle sobre a atuação Parlamentar.....	40
2.5.4.1 As Comissões Parlamentares.....	40
2.5.4.2 Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).....	42
3 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	47
3.1 Conceito.....	47
3.2 Formas de Inconstitucionalidade.....	53
3.2.1 Classificação.....	53
3.2.2 Inconstitucionalidade por Ação (ou Positiva).....	56
3.2.2.1 Vício Formal (ou Nomodinâmico).....	56
3.2.2.2 Vício Material (ou Nomoestático).....	57
3.2.3 Inconstitucionalidade por Omissão (ou Negativa).....	58
3.3 Formas de Controle de Constitucionalidade.....	59

3.3.1 Classificação.....	59
3.3.2 Controle Prévio (ou Preventivo).....	62
3.3.3 Controle Posterior (ou Repressivo).....	63
4 A INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE DECORO PARLAMENTAR.....	65
4.1 O Regime Democrático Brasileiro.....	65
4.2 Sufrágio e Representatividade Popular.....	67
4.3 O Decoro Parlamentar.....	69
4.4 Atuação Judiciária.....	70
4.5 A inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar.....	75
5 CONCLUSÃO.....	85
REFERÊNCIAS.....	83

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia tem como temática a “Inconstitucionalidade por Vício de Decoro Parlamentar”, assunto recente que demanda uma análise sobre a sua possibilidade e aplicação.

Os parlamentares precisam ser independentes quanto a seus julgamentos, palavras e votos, e para que isso ocorra, a Carta Magna garante amparo específico a estes. Tal segurança há em razão de que comumente, necessitam exhibir seus julgamentos contrários e contraditórios com a pretensão de grupos.

As Constituições, no Estado Democrático de Direito costumam assegurar a inviolabilidade dos parlamentares, frente a seus julgamentos, termos e votos. Essa segurança tem como finalidade resguardar a liberdade dos parlamentares para decretar e monitorar as atuações do Poder Público. Contudo, as Cartas Políticas igualmente regulamentam a ação parlamentar através de vedações e disciplinamentos com o intuito de fortalecer entre seus membros um comportamento correto.

Tendo em vista serem entes públicos, os parlamentares, em representação popular, possuem tratamentos diversificados dos outros cidadãos. A Carta Política garante as imunidades e prerrogativas, direcionadas a segurança da prática do mandato político e o amparo do Poder Legislativo. Tais benefícios são explicáveis vinculando-se a prática de seus exercícios legislativos o encargo público.

Se por um lado a imunidade parlamentar constitui uma segurança imediata quanto a prática legislativa, do outro, o decoro parlamentar oferece

restrição a liberdade de expressão, visto que deslizes na conduta dos possuidores de mandato poderão atingir o Poder Legislativo. Deste modo, a má utilização de suas imunidades e competências serão penalizados por meio das restrições ao decoro.

Constitui o Decoro Parlamentar na forma de conduta de agente público em função de suas competências frente ao Poder Público e a sociedade, sempre com responsabilidade em relação ao papel desempenhado.

O art. 55, inciso II, da Constituição de 1988, expõe o decoro como qualidade para a atuação como parlamentar, visto que as ações incoerentes acarretarão ao autor a perda do mandato. Seria uma ferramenta inerente e imprescindível para se conter abusos no Parlamento.

O Decoro Parlamentar necessita encontrar-se em cada atuação do político na realização de sua obrigação, sob pena dos atos serem ilegais e, em determinadas circunstâncias, inconstitucionais.

O Decoro encontra-se inteiramente vinculado a honra e a dignidade ética de todos os integrantes do Poder Legislativo. Sendo assim, o político precisa ser, ou deveria ser ao menos, um padrão para a sociedade, precisa ser um indivíduo infatigável na procura pelo bem estar da sociedade. Contudo, modernamente, o que se verifica é que na verdade ocorre o contrário.

Por conseguinte, uma atuação ou regra que se revele diversa a Carta Magna, precisa ser compreendida como ilegal e inconstitucional, na medida em que viola dois princípios, inicialmente, não se acomoda as importâncias fundamentais de uma sociedade seja o mesmo positivado ou não e, da mesma forma, não se equilibra com a Lei Maior de um Estado, a que atribui legitimidade as demais.

A ausência de decoro se consagra numa ação integralmente diversa aos pareceres constitucionais, um vício de conduta tão grave que acarreta ao político a perda do mandato.

Ocasionais desvios de finalidade do legislativo precisam ser finalizados se suplantarem as restrições admitidas, para que seu papel seja realizado de forma correta e, por conseguinte, para que aleatórias regras legais, que forem criadas em troca de benefícios de qualquer espécie, não insiram-se no mundo jurídico. Em razão disto, o Poder Judiciário, na concepção de Lenza, deve exercer sua função de controle de constitucionalidade, tendo em vista que este comportamento viola a Lei Maior, a Constituição, por meio da Inconstitucionalidade por Vício no Decoro Parlamentar.

O objetivo geral do presente estudo fora avaliar a possibilidade de aplicação da Inconstitucionalidade por Vício no Decoro Parlamentar, e como objetivos específicos, examinar as espécies de procedimentos legislativos na Constituição Federal de 1988, analisar as imunidades parlamentares, verificar as formas de controle de constitucionalidade consagradas ao Poder Judiciário e investigar a atuação judiciária frente ao controle dos demais poderes.

Em relação à metodologia utilizada no presente trabalho, fora usado o método dedutivo, através da pesquisa bibliográfica para a elaboração deste trabalho monográfico, com ajuda de inúmeros doutrinadores.

Para tanto se inicia o Capítulo I, tratando do Processo Legislativo Brasileiro, examinando seu conceito, trazendo as espécies de Processo Legislativo na Constituição Federal de 1988, seus pressupostos, princípios do Processo Legislativo, assim como o Estatuto dos Congressistas, examinando as imunidades parlamentares e as formas de controle sobre a atuação Parlamentar.

O Capítulo II trata do Controle de Constitucionalidade, sendo examinado seu conceito, as formas de inconstitucionalidade, e as formas de controle de constitucionalidade.

Posteriormente, no terceiro capítulo verificou-se a inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar, apreciando inicialmente o regime democrático brasileiro. Posteriormente, o sufrágio e representatividade popular, e a atuação judiciária. E por último a inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar, tema da presente monografia.

Conclui-se que há a possibilidade de ser declarada a inconstitucionalidade por vício no decoro parlamentar, entretanto, esta é uma questão que precisa ser examinada profundamente pelos encarregados deste controle, tendo em vista a sua importância para a sociedade, assim como em razão da sua exigência.

2 PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

2.1 Conceito

Como possuidor do poder, o Poder Público, compete regulamentar as práticas sociais, objetivando, dentre outras finalidades, a probidade e a paz social. De forma a assegurar estes objetivos, o Poder Público age, de modo geral, através da oferta de regras jurídicas. Sobre esta questão, age em todos os aspectos do domínio publicando regras. O judiciário promulga regras legais, importante proferir, acórdãos e sentenças, já o executivo promulga regras executivas ou, mais popularmente, os atos administrativos e regulamentos, e o legislativo, por conseguinte, o que proclama as leis, seria justamente o que iremos tratar posteriormente.

O Poder Legislativo, conforme esclarecido anteriormente, como demonstração da eficácia legiferante do Estado, promulga leis. Entretanto, com a finalidade de impedir o arbítrio deste e dos outros poderes, a moderna constituição logo lhe conferia inúmeras limitações, de forma que não conseguisse desempenhar seu domínio como almejasse. Sendo assim, os direitos fundamentais habitam ser muito observados como empecilho da ação do legislador.

Entretanto, o movimento a favor da constituição estabeleceu ainda um método legislativo formal e, assim sendo, legal, que convém como trava ao domínio legislativo pela deliberação de normas para a importância da alternativa democrática. Normas estas que possibilitam a realização das finalidades do Estado. Dessa forma, é que o processo legislativo não somente guia a ação legislativa, porém obrigatoriamente a designa sob determinados métodos particulares, de forma que não exista evasões discricionárias.

De uma forma geral, as leis, resultam, conforme dispõe o doutrinador Silva (2011, p. 21), da origem das coisas. É desta forma que, dos vínculos físicos, há leis físicas, dos vínculos sociais, originam-se as leis sociais, e por fim, dos vínculos sociais que abrangem importâncias legais, há as normas jurídicas, que preocupam-nos especificadamente. As normas legais, contudo, constituem revelações positivas do Poder Público, que as promulga através de seu papel legislativa, ou seja, através de seu papel de fazer leis.

Quando se leva em conta as inúmeras concepções do conhecimento jurídico a respeito da compreensão do sentido palpável das leis, indicar-se como leis puramente as regras jurídicas positivadas pelo Poder Público em rigorosa verificação do processo legislativo constitucional.

Em meio a esse resumo, entretanto, compete também advertir distinção realizada pelos teóricos como lei no significado formal, ou meramente, lei formal, e a lei no significado material, ou apenas lei material.

Conforme explana Ferraz Júnior (2008, p. 235), a lei formal refere-se a forma de produção de regras, já a lei material diz respeito ao contexto da norma. Deste modo, conforme explana Silva (2011, p. 26):

No sentido material, a lei consiste num ato normativo de caráter geral, abstrato e obrigatório, tendo como finalidade o ordenamento da vida coletiva, no sentido de trazer certeza, precisão e garantia às relações jurídicas. (...). Não importa quem o produza. Considerando-se, pois, a lei tão só quanto à forma em que é editada, é o ato jurídico votado pelo Congresso, pelo Parlamento, abstração feita do seu conteúdo.

Conforme pode se verificar, a lei material, de fato, refere-se ao contexto tradicional da legislação, que seria a mesma comum, contemplativa e imperativa. Contudo, a lei formal não fundamentalmente se prende ao contexto, e sim ao método particular, por ser enunciada por órgão apropriado, que nos Estados de Direito Republicanos seria o Poder Legislativo. É necessário constatar também que, normalmente, as leis formais e materiais ao mesmo tempo, sendo então uma ressalva quando é apenas uma ou outra.

2.2 Espécies de Procedimento Legislativo na Constituição Federal de 1988

A Carta Magna de 1988 regulamenta as demandas do Processo Legislativo, no Título IV da Organização dos Poderes, no Capítulo I, Seção VIII. Os dispositivos determinam as questões referentes à ação, preparação, medida repressiva, suspensão e publicação, assim como, as jurisdições legislativas designadas a cada poder. É importante destacar, que de uma forma comum, a lei, no experimento constitucional pátrio, é determinada por seu sistema jurídico e pelo seu modo, e como tal constitui uma ação normativa protegida com eficácia coativa.

Desta forma, salvo a emenda constitucional, todas as formas existentes na Carta Magna, especificadamente, no art. 59, são leis.

Contudo, apenas as ações legislativas designadas no dispositivo anteriormente citado auferem eficácia de lei, entre outros termos, não compete ao legislador ordinário ampliar essa quantidade, a não ser através de uma mudança na Constituição. Tal deliberação está fundamentada no princípio da tipicidade das leis, não constitui outra concepção a de Miranda (1997, p. 202), ao assegurar que: “o princípio da fixação das formas de lei guarda um de seus corolários de que só são atos legislativos os definidos pela Constituição nas formas por ela prescrita”.

A Carta Política em vigor, em seu artigo 59, dentro do Capítulo I, na Subseção I, Título IV, dispõe sobre a Organização dos Poderes, determina que o processo legislativo abrange a preparação de:

- I. emendas à Constituição;
- II. leis complementares;
- III. leis ordinárias;
- IV. leis delegadas;
- V. medidas provisórias;
- VI. decretos legislativos;
- VII. resoluções.

No parágrafo único, do mencionado artigo, além disso, estabelece que a legislação complementar estabeleceu a respeito da preparação, composição, modificação e materialização das leis. Contudo a forma legislativa não pode ser confundida com as formas normativas.

No exercício do poder normativo de que é titular, o Estado tem em vista a produção de regras ou comandos jurídicos que podem assumir umas das seguintes formas, de acordo com nível de atuação de o referido poder normativo: - em nível constituinte: emendas constitucionais: - em nível legislativo: leis complementares à constituição, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções: - em nível regulamentar; decreto regulamentar ou decreto de execução, decreto autônomo ou independente, portaria, circular, aviso, ordem de serviço (MIRANDA, 1997, p. 44).

Sobre a questão explana Bastos (1999, p. 357) que:

Não existe hierarquia entre as espécies legislativas elencadas no art. 59, da Constituição Federal. Com exceção das Emendas, todas as demais espécies se situam no mesmo plano. A Lei complementar não é superior à lei ordinária, nem esta é superior à lei delegada, e assim por diante. O que distingue uma espécie normativa da outra são certos aspectos na

elaboração e o campo de atuação de cada uma delas. Lei complementar não pode cuidar de matéria de lei ordinária, da mesma forma lei ordinária não pode tratar de matéria de lei complementar ou de matéria reservada a qualquer outra espécie normativa, sob pena de inconstitucionalidade. De forma que, se cada uma das espécies tem o seu campo próprio de atuação, não há que se falar em hierarquia. Qualquer contradição entre essas espécies normativas será sempre por invasão de competência de uma pela outra. Se uma espécie invadir o campo de atuação de outra, estará ofendendo diretamente a Constituição. Será inconstitucional.

Passemos agora para a análise de cada uma das espécies normativas de forma mais aprofundada (Emenda Constitucional, Lei complementar, Lei Ordinária, Lei Delegada, Medida Provisória, Decretos Legislativos e Resoluções) para que possamos compreender a temática ora abordada.

2.2.1 Emenda à Constituição

Diz respeito a Emenda Constitucional a forma legislativa que possui a finalidade de modificar a conteúdo constitucional, conferida ao poder constituinte derivado e suas normas, constituem restrição e se encontram determinadas no Capítulo do Título IV, na subseção II, no art. 60. A respeito disto, dispõe Clève (2008, p. 68), “a Emenda consiste em lei constitucional; uma vez promulgada integra a Constituição como norma superprimária”.

Compete destacar que ficam afastadas do processo legislativo, além da Constituição Federal, igualmente as formas normativas que procedem da prática do domínio normativo em grau regulamentar, a exemplo dos decretos regulamentares ou de efetivação, decretos autônomos, circulares, portarias, advertências e ordem de serviço (SPROESSER, 2000, p. 47).

Enfim, a classificação disposta na Carta Magna, no art. 59, no que diz respeito às formas legislativas e ao seu procedimento legislativo, necessitará ser verificado pelos integrantes federados, não necessitando alterar, em seu conteúdo, o processo legislativo estabelecido pela Constituição, devendo, contudo, sugerir pela eliminação de determinada forma legislativa existente na classificação da carta, como, a exemplo, a lei delegada ou medida provisória, tendo em vista serem questões que devem ser versadas por leis ordinárias.

Como anteriormente explanado o Processo Legislativo não deve ser assemelhado ao procedimento legislativo, tendo em vista que este diz respeito ao modo do movimento causado pelas ações processuais. Novamente, ao versar sobre

as formas legislativas, é preciso que uma categorização se realize com o objetivo de simplificar sua concepção, especialmente sobre as distinções particulares.

Importante será mencionar a designação realizada por Silva (2001, p. 531), no intuito de se entender determinadas distinções quanto às formas legislativas, especificadamente a respeito dos procedimentos legislativos em razão do seguimento das etapas procedimentais, do procedimento legislativo, por ser:

[...] o procedimento comum, destinado à elaboração das leis ordinárias. É mais demorado. Comporta mais oportunidade para o exame, o estudo e a discussão do projeto. Desenvolve-se em cinco fases: (a) a introdutória; (b) a de exame do projeto nas comissões permanentes; (c) a das discussões; (d) a decisória; (e) a revisória (SILVA, 2001, p. 531)

Diferencia-se o processo sumário por adotar na resolução de certas questões, idêntico processo legislativo ordinário, possuindo como ponto essencial a determinação de termos para a resolução parlamentar. Silva (2001, p. 532) dispõe ainda que: “Está previsto nos parágrafos do art. 64 da CF. Sua aplicação depende da vontade do Presidente da República, a quem a Constituição confere a faculdade de solicitar ‘urgência’ para apreciação de projeto de sua iniciativa”.

Quanto aos procedimentos legislativos especiais, delibera Silva (2001, p. 532):

[...] são os estabelecidos para a elaboração de emendas constitucionais de leis financeiras (lei do plano plurianual, de lei de diretrizes orçamentárias, de lei do orçamento anual e abertura de créditos adicionais), de leis delegadas, de medidas provisórias e de leis complementares.

Posteriormente, no prosseguimento desta alegação serão explanadas as outras formas legislativas para que, posteriormente, seja plausível formar uma concepção elementar do que seria decoro parlamentar.

2.2.2 Lei complementar

Ainda que se configure valorável a lei complementar no ordenamento jurídico pátrio, como ressalta Ferreira Filho (2001, p. 208), o que acontecera fora que o analisar começou a amparar tão somente na concepção dos teóricos, quando examina. Tal imprescindibilidade necessita ser enxergada somente depois de uma avaliação pragmática do conteúdo constitucional, o resguardo da lei complementar

no campo do preceito tributário pátrio, logo, não resta imprecisões a respeito do problema de resultar, nesta questão, qualquer modificação.

Estabelece somente a Carta Magna de 1988 que:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

II - Leis complementares:

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Artigo 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

Configuram-se, as leis complementares, em entidades legislativas adotadas, como explana Coelho (1999, p. 287), bem como, levando em conta a formalidade, ressalta-se pelo quorum caracterizado preciso para a sua admissão, e sob o enfoque material, tem como finalidade a integralidade da Carta Magna, seja acrescentando-lhe normatividade, seja por intervenção nos domínios.

Ao definir a lei complementar, o doutrinador Bastos (1999, p. 47-49) dispõe que:

Lei complementar é, pois, toda aquela que contempla uma matéria a ela entregue de forma exclusiva e que, em consequência repele normações heterogêneas, aprovada mediante a um quorum de maioria absoluta. (...) Matéria própria - o que significa que recebe para tratamento normativo um campo determinado de atuação da ordem jurídica e só dentro deste ela é validamente exercitável - matéria essa perfeitamente cindível ou separável da versada pelas demais normações principalmente pela legislação ordinária. (...) A exigência do quorum especial de votação, em função do qual terá projeto de lei complementar de obter para aprovação, no mínimo, a maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas Legislativas que formam o Congresso Nacional, consagram os seus dois principais elementos fundamentais.

Sintetizando, duas questões são imprescindíveis para diferenciar a lei ordinária da complementar, inicialmente marca-se para a questão de que os assuntos designados a lei complementar surgem de forma expressa na Carta Política. Como segunda condição tem-se o quorum qualificado, isto é, a requisição de maioria absoluta dos integrantes, para o seu voto.

Não há na doutrina consonância a respeito da questão se existe ou não superioridade entre a lei complementar e a ordinária, e a resposta para essa questão é óbvia depois de visualizar o entendimento de Sehn (2002, p. 127), quando o mesmo assegura que as duas sustentam sua base de legitimidade inteiramente na Carta Magna e as dificuldades quanto aos conflitos são solucionados perante a

norma de reserva de lei qualificada. Quanto à lei complementar tratar sobre questão específica da lei ordinária, a mesma ser vista como infida ou uma lei complementar superficial, devendo ser corretamente anulada por uma lei ordinária futura. Quando a lei ordinária versar sobre questão designada a lei complementar a mesma será considerada inconstitucional, em razão de infração ao princípio da reserva legal. Importante destacar, como adverte o doutrinador mencionado, que existem determinados acontecimentos em que, por deliberação constitucional tácita, as condições para a prática de uma aptidão legislativa, através de lei ordinária, se encontram submissos a regulamentos estabelecidos por lei complementar. Tal lei ordinária não se encontra submissa apenas aos textos constitucionais, mas, igualmente, as restrições estabelecidas por lei complementar residida na Carta Política. Quando a lei ordinária infringir as condições estabelecidas por lei complementar, a mesma será entendida como inválida, em razão de inconstitucionalidade automática.

Verifica-se, deste modo que, inicialmente, as questões designadas a lei complementar não devem ser consagradas por lei complementar, e por isto, não deve alterar, a lei ordinária, qualquer lei complementar (POLETTI, 2006, p. 190). Sendo assim, se o constituinte deve agir perante as alçadas estabelecidas e definidas pela Carta Política, aquilo que não for objeto de lei complementar, consistirá em lei ordinária, quando esta primeira não for divulgada.

Tal entendimento direciona-se para as formas legislativas anteriormente controvertidas, a lei ordinária e complementar. Vale destacar, que no contexto constitucional não existe qualquer advertência a respeito do que se tem assegurado. O objeto de lei complementar determinado na Carta Constitucional precisa ser imperativamente, questão de lei complementar em nível dos entes federados, isto PE, no campo do Estado, como estabelece a Constituição no art. 146 e demais. É importante explanar, também, que esta surge de forma explícita demandada pelas Constituições Estaduais, de acordo com a origem jurídica específica da espécie legislativa em discussão. Nas outras situações, somente será questão de lei complementar, no campo estadual, no momento em que a mesma se encontrar devidamente solicitado.

2.2.3 Lei ordinária

Conforme explanado anteriormente, nos regimes parlamentares, é real que a lei, sempre fora a base mais expandida, já que simula o objeto da prática do papel legislativo por meio do Parlamento, instituição inteiramente emissor das pretensões públicas e, em razão disto, contestado, sob o foque político, aquelas instituições que não possuíam ou que não possuem essa peculiaridade.

Demonstrando-se deste modo, o problema aos sistemas legitimistas e a asseveração dos sistemas parlamentares apresentaram como resultado a transferência do conservador integral por institutos nomeados pelo povo, através de Paramentos ou Assembleias, na função dos indivíduos dentro os quais competia realizar as seleções imprescindíveis para a nação.

Em conformidade com esse resultado, no nível da prática do papel legislativo, o processo de democratização originou-se por meio de um desenvolvimento e sempre mais vasta destituição de autoridade do conservador a serviço do Parlamento. Contudo, a materialização desenvolvida do Poder Público de sistema parlamentar tornou mais firme a lógica democrática clássica, e quem sabe menos moderna o perigo de regresso da ditadura, especialmente aquela espécie de ditadura, vencida pelas grandes revoluções liberais, tendo influenciado inteiramente na função do Parlamento e indiretamente na elaboração de leis por este último.

Começou a ser cada vez mais visualizado, o Parlamento, como instituição pela qual disputam especialmente as grandes seleções políticas, que necessitariam desempenhar-se em duas correntes, a primeira de uma intensa prática do papel de destinatário e de domínio sobre o Poder Público, embora compreendido como órgão anunciado por e não em desfavor do Parlamento, e a outra corrente, uma prática do papel legislativo existente na aceitação das leis de grande autoridade política.

É importante ressaltar, no que se refere aos vínculos entre as bases, a disposição alterada da lei no moderno ordenamento jurídico, a respeito do que se realizou (CICCONETTI, 1997, p. 158).

Por conceituação, já que antes a lei era considerada a fonte maior e todo poderosa da pretensão imperante, este é o entendimento de pelo menos para aqueles que não acolhem a definição das restrições implícitas da revisão constitucional, atualmente a lei, por outro lado, é categoricamente submissa a Constituição, e no outro lado, depara com inúmeras restrições que derivam de

resguardas de jurisdições, determinadas por regras constitucionais em desfavor de fontes distintas.

Essa é a razão porque não se deve esquecer que, conforme explana Dias (1995, p. 53):

[...] toda a matéria constante da Constituição é portadora de uma supremacia frente à legislação ordinária e complementar, e para a qual o ordenamento constitucional criou um 'sistema de freios', a fim de que o conteúdo da superlei não possa ser atingido de forma igual àquela com que se modifica qualquer outro mandamento da legislação infraconstitucional. A estes processos – garantia dá-se o nome de supralegalidade.

Diferentemente, a lei longa e frequentemente utilizada no passado para assinalar uma base claramente concisa, detém atualmente um sentido confuso, que envolve fontes diversas. É por este motivo que é importante a utilização de termos distinguidos entre elas.

A dificuldade dessa demarcação de definição de lei auferiu um nível de complicação, no momento em que a doutrina da separação dos poderes do Estado ampliou-se, já que para a concretização de seu funcionamento tranquilo seria imprescindível diferenciar ou particularizar o que competiria a cada um. Tal diferenciação incidiu a respeito da conceituação do que constituiriam, particularmente, a ação de legislar, a ação de administrar e a ação de valorizar, ainda que a lei seja determinada na prática do papel legislativo. A demarcação entre o que precisa competir a cada um gerar assuntos que apenas deverão ser contestadas com a verificação de regras vigentes em cada legislação. Seriam aquelas que deveriam determinar condições de classificação de capacidades tão modificáveis quanto mutáveis for à conformação palpável do regime do Poder Público que estabelecer (CORREA, 1988, p. 223).

Dessa forma, em uma inicial aproximação definição, a respeito do que seria a lei ordinária, pode-se descrever que constituem as leis corriqueiras que abordam sobre qualquer questão de aptidão legislativa da União consentida pelas duas Casas do Congresso, aprovadas e decretadas para promulgação pelo Presidente da República. Na ausência de medida repressiva, no limite constitucional, acontece medida repressiva *ipso facto*.

Na concepção de Ferreira Filho (2001, p. 204), a lei ordinária constitui um ato legislativo peculiar, uma ação normativa elementar, e normalmente, publica

regras gerais e contemplativas, razão pela qual, na preleção habitual é definida em razão da generalidade e abstração, e completa o autor que: “Não raro, porém edita normas particulares caso em que a doutrina tradicional a designa por lei formal, para sublinhar que lei propriamente dita só é aquela a que tem matéria de lei, por isso chamada ‘Lei Material’”.

No ponto de vista semelhante, Martins (1995, p. 299) explana que as leis ordinárias configuram-se no transporte legislativo de fluxo de ajustamento legal do Brasil. Externam os princípios constitucionais e as regras gerais da lei complementar, no âmbito de sua específica ação. Na exatidão, específica, o principal transporte legislativo de realização de natureza jurídica, a simbólica ferramenta de direito positivo, que, contudo, pode relacionar regras de direito natural, como o direito a vida.

Na concepção de Soares (2002, p. 398), a sua definição correta seria de “as leis ordinárias são aquelas de natureza comum, que regulam as relações jurídicas, de ordem privada ou interna, que envolvem a comunidade social, de maneira abrangente”. Sendo assim, no momento da definição da lei ordinária, está se restringindo uma espécie de lei que ultrapassou inúmeras modificações durante o tempo, e esta tradução, consiste na razão pela qual é usualmente denominada de ordinária.

2.2.4 Lei delegada

As leis delegadas, inseridas na Carta Magna no art. 68, são instituídas pelo Presidente da República, que necessitava requerer a incumbência ao Congresso Nacional. É importante ressaltar, antes de tudo, que a Carta Política adota, em seu contexto, a convergência assinalada nos regimes constitucionais modernos, buscando restringir a incumbência legislativa a regulamentos de modo e restrições materiais e temporais (FERRAZ, 1994, p. 126).

Não constituíram objeto de incumbência as ações de competência específica do Congresso Nacional ou de incumbência particular da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, as questões resguardadas a lei complementar. Não lhe compete ainda legislar a respeito de outras questões de pretensão e incumbência sobre organização. Inserem-se nessa determinação as ações do

Ministério Público e do Poder Judiciário, os planos orçamentários, e as questões sobre a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, eleitorais e individuais.

Sendo assim, as leis delegadas se encontram limitadas as questões que não se refiram aos planos orçamentários, a organização dos poderes e os direitos fundamentais, dentre outros, já que transmitir constitui permitir um indivíduo a desempenhar provisoriamente e restritamente o papel legiferante. Esta é a razão pela qual não se deve idealizar a mudança de benefício do poder legislativo para outro poder, já que tal papel lhe fora concedido pelo constituinte.

No caso de certas questões, o que acontece é que, afastadas aquelas que a Carta Magna propriamente impossibilita, deve o legislativo recusar parcela de seu papel, ao incumbir, perante restrições determinadas por meio de deliberações, capacidade ao executivo para sugerir projeto de lei, ação este que normalmente não seria de sua alçada.

Igualmente, refere-se o art. 60 da Carta Política, sobre questões que não devem ser delegadas, já que são denominadas de cláusulas pétreas estabelecidas pelo poder constituinte originário. Sendo assim, o processo legislativo será distinguido em sua tramitação tendo em vista que uma deliberação de permissão estabelecerá o modo, o tempo e os preceitos da específica ação de delegação, sendo subordinações a serem realizadas, conforme explana Ferraz (1994, p. 130):

Os condicionamentos fixados no documento constitucional são condições de validade, tanto do ato de delegação, quanto da lei delegada. A inobservância de qualquer deles eiva o ato de inconstitucionalidade. Para registrar, se o Presidente da República, não tiver solicitado expressamente a delegação, se a delegação não for veiculada mediante resolução, se a delegação for feita a Ministro de Estado, o ato delegante será inconstitucional e, por força de consequência, se promulgada a lei delegada, esta também será inconstitucional.

Seriam estas as particularidades que distinguem a lei ordinária da lei delegada, além do específico processo legislativo e em razão de não ser constituída pelo legislador, possuindo, no seu fim, numeração diferente.

2.2.5 Medida provisória

Constitui a medida provisória numa ferramenta peculiar do sistema parlamentar, especialmente no exemplo italiano e fora aplicada erroneamente no

país, onde o regime é o presidencialista. É importante destacar que quando for despachado pela autoridade competente, o mesmo não será encarregado pela ação, diversamente de onde fora refletido (CLÈVE, 1999, p. 65).

Quando estabelecida pela Carta Magna como norma legislativa, a medida provisória, determinou ainda os requisitos de sua essência, inteiramente diversa das outras formas. Não precisa somente possuir aptidão constitucional, como expõe o art. 62, da CF, são imprescindíveis como condições a proeminência e a importância, assim como, o tempo de permanência de 60 dias iniciados de sua edição (EC nº. 32/01). Necessitará ter eficácia de lei durante o tempo em que se encontra em vigor, mas apenas isso, tendo em vista que se não tornar lei, o Congresso Nacional precisará regularizar as consequências acarretadas durante o tempo em que se encontrou em vigor. Deste modo, constituem espécies normativas de origem infraconstitucional detentoras de eficácia e efeito legais (MORAES, 2003, p. 1123). Depois de transformada em lei, ou seja, após ser consagrada pelo Congresso Nacional com procedimento igualmente diversificado, consistira em lei de convertimento auferindo numeração específica.

A elaboração de uma medida provisória que versa sobre a questão que já versada em lei, neutraliza provisoriamente a força da mencionada lei por meio da invalidação, mas isto apenas até seu exame. Se a mesma for renunciada, a lei apropriada será reparada.

A restrição material para a publicação de medidas provisórias (E.C. Nº. 32/01) consistira na mesma que há a respeito da lei delegada, isto é, são as mesmas razões, anteriormente mencionadas, que se aproveitam em seu entendimento. A distinção singular a ser destacada diz respeito sempre à questão tributária. Conforme ocorre no debate da lei delegada, existem entendimentos distintos entre os teóricos. A incoerência da questão de lei complementar ser elaborada por medida provisória advém das mesmas razões e particularidades constitucionais anteriormente examinadas, quando se debateu sobre essa forma legislativa.

2.2.6 Decreto legislativo

Diz respeito a uma ação com eficácia de lei ordinária, onde a prática incumbe excepcionalmente ao Congresso Nacional, como determina a CF, em seu

art. 49. Não depende de aprovação presidencial, o decreto legislativo. Fundamentalmente, o decreto legislativo seria aquele que irá versar sobre acordos, atos e tratados internacionais que conduzem responsabilidades ou obrigações para tesouro e bens nacionais.

Entretanto, em determinados acontecimentos, pode haver mensagem do presidente, a exemplo, da afirmação de guerra, sendo que a ação final se tornará um decreto legislativo. Através desta forma legislativa, igualmente, que as ocasiões acarretadas por surgimento de uma medida provisória que não progrediu, ou seja, que não fora transformada em lei, que o Congresso Nacional terá de disciplinar.

2.2.7 Resolução

Conforme ressalta Sproesser (2000, p. 78) existe na legislação pátria, duas espécies de resoluções legislativas, que se diferenciam pelas consequências que acarretam, internas ou externas. As que ocasionam consequências internas seriam as resoluções legislativas peculiares, já as outras seriam as resoluções legislativas irregulares. Desta forma, as deliberações podem ser atos administrativos ou de outra origem, admitidos pelo Senado ou Congresso Nacional.

O ato administrativo compreende aquele ato que irá versar, no campo do poder legislativo, sua coordenação, de sua regulamentação interna e de sua composição administrativa, incumbindo-lhe igualmente a inspiração de comissões parlamentares de inquérito dentro outras.

Quanto à resolução legislativa irregular de consequência externa seria aquela ação que versa sobre a interrupção de realização e da lei assumida inconstitucional, possibilita intervenções externas de origem financeira, implanta restrições para débitos da União e dos Estados e do Distrito Federal. Não detém qualquer vínculo com a lei ordinária, seja pela sua existência de sua questão, seja pelo processo legislativo seguido, e sendo assim, não deve ser admitida pelo Presidente, continuando isento a proibição.

2.3 Pressupostos do processo legislativo

Direcionamos agora o estudo para os pressupostos do processo legislativo, que podem ser revelados como condições imprescindíveis para o

processo legislativo. Importante mencionar, algo sem o qual não poderia existir o processo legislativo. Na concepção de Silva (2011, p. 45), seriam: a existência de um parlamento; presunção legislativa; incumbência legislativa do Parlamento e a competência do proponente.

O pressuposto inicial advém da própria separação dos Poderes. Sendo assim, é imprescindível a existência, nos pareceres da Constituição moderna, de que a competência de preparar leis seja de uma instituição própria, diferente dos outros papéis do judiciário e do executivo. Ressalta-se somente que este pressuposto se retorna a existência do processo legislativo e não da própria lei. O Poder Público que não seguem a separação dos poderes devem editar atos legislativos com eficácia de lei. Entretanto, no momento do conflito de poderes, não há o processo especificamente, já que este compõe uma restrição a ação do Poder, que sem a específica separação, seria indefinida.

A presunção legislativa, como segundo pressuposto, seria a mais simples. Diz respeito a existência do processo, existe alguém que o principie, sendo assim, precisa existir uma ação de indivíduo de alguma Casa do Congresso Nacional, solicitando a abertura do processo com o objetivo de lançar certo ato legislativo. Normalmente, essa ação configura-se um projeto.

A incumbência legislativa do Parlamento, como terceira peculiaridade, diz respeito em particular aos eventos de Estados federativos, dentre os quais há questões que não devem ser legisladas pelo Parlamento, especificadamente, competindo a outros entes legislativos. Até mesmo, nos episódios em que ao Parlamento não compete editar regras, a exemplo dos decretos regulamentares, de incumbência particular do Executivo.

Como última particularidade, tem o processo legislativo à competência do proponente, refere-se especificadamente a legalidade da ação legislativa. Deste modo, aquele que principiou a ação particular do processo legislativo precisa ser legalizado, ou seja, competente para desempenhar esse poder.

2.4 Princípios do processo legislativo

Na concepção de Silva (2011, p. 50-52), seriam cinco os princípios que regem o processo legislativo, todos eles nomeados pelo direito parlamentar, a saber: o princípio da publicidade, da oralidade, da separação da discussão e votação, da

unidade da legislatura e o do exame prévio dos projetos por comissões parlamentares.

Refere-se o princípio da publicidade, precisamente, da concretização pública das resoluções das Casas Legislativas. Exemplificadamente, não quer dizer somente que as resoluções precisam ser frequentadas por qualquer um do povo. As suas implicações precisam igualmente ser públicas, necessitando estarem disponíveis para vistoria através de atas ou outras ferramentas específicas. Ressalta-se que certas resoluções não necessitem ser desempenhadas sigilosamente, mas estas formam ressalva do processo como um todo. Em nosso país, o Congresso Nacional possui vários instrumentos oficiais de divulgação para essa consequência, além de sustentar na internet espaço para vistoria da prática legislativa (SENADO; CÂMARA, 2001).

Quanto ao princípio da oralidade, recomenda na significação de que as discussões, tanto nos debates, quanto na eleição, sejam realizados de modo oral, de viva-voz. Modernamente, a tecnologia ajuda nesta publicação através de vastos sistemas de som e de painéis eletrônicos.

Sobre o princípio do afastamento do debate e da eleição direciona-se no significado prático de se obter por fim as determinações e deliberar as questões. Dessa forma é que esse princípio estabelece que as eleições somente começam depois dos debates, e, quando começadas aquelas, as outras se encontrem decididamente acabadas.

Como terceiro princípio o processo legislativo possui a unidade da legislatura advém da não durabilidade dos mandatos legislativos. Deste modo, cada legislatura, que no país compreende ao tempo de período do mandato dos deputados federais, ou seja, por quatro anos, é abrangida como uma, envolvendo todas as questões e serviços debatidos como fonte de um conjunto de mandatários. É a partir disto que se procura suprimir as possibilidades não debatidas ou eleitas na legislatura antecedente, tendo em vista que ao termino de cada legislatura entende-se acabados todas as questões, tanto a do Poder Público de sua resolução, deixando independentes os novos legisladores.

Por último, o princípio da apreciação anterior do projeto por comissões parlamentares, conexo à compreensão do princípio do afastamento do debate e da eleição, busca estruturar a produção legislativa, possibilitando que as comissões

particularizadas consigam emitir ditames técnicos a respeito da propriedade e constitucionalidade dos projetos, aperfeiçoando a qualidade do método legislativo.

2.5 Estatuto dos congressistas

2.5.1 Introdução

Determina a Carta Magna de 1988 um conjugado de benefícios e proibições aos parlamentares, para que o Poder Legislativo e seus integrantes, particularmente, possuam condições de agir com liberdade e autonomia na realização de seus papéis constitucionais. Tal conjugado de normas, determinado pela Constituição, em seus artigos 53 a 56, fora conceituado de Estatuto dos Congressistas.

Tais peculiaridades não precisam ser visualizadas como benefícios particulares daqueles que ocupam os mandatos eletivos, e sim como proteção designadas ao amparo do papel por eles realizado, com a finalidade de garantir o seu autônomo e livre prática, sem intervenções dos outros poderes. Agem, em razão disto, como segurança da liberdade do legislativo frente aos demais Poderes, separando, sobre os outros parlamentares, a restrição da autonomia de julgamento, assim como a possibilidade de agressões, ações discricionárias e prisões.

O doutrinador Moraes (2008), muito explana sobre esta questão do Estatuto nos seus livros, revelando um reforçado histórico ao delinear um contorno da matéria iniciada no direito europeu e norte americano, nos leva a natureza das prerrogativas parlamentares ao regime constitucional inglês, dizendo que:

A criação das imunidades parlamentares como corolário da defesa da livre existência e independência do Parlamento tem no sistema constitucional inglês sua origem, através da proclamação do duplo princípio da freedom of speech (liberdade de palavra) e da freedom from arrest (imunidade à prisão arbitrária), no Bill of Rights de 1688, os quais proclamaram que a liberdade de expressão e de debate ou de troca de opiniões no Parlamento não pode ser impedida ou posta em questão em qualquer corte ou lugar fora do Parlamento (MORAES, 2008, p. 433).

A Constituição do Império de 1824, do país assinalou as prerrogativas parlamentares da seguinte forma:

Art. 26. Os membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões que proferirem no exercício das suas funções. Art. 27. Nenhum senador ou deputado, durante sua deputação, pode ser preso por autoridade alguma, salvo por ordem da sua respectiva Câmara, menos em flagrante delito de pena capital. Art. 28. Se algum senador ou deputado for pronunciado, o Juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta à sua respectiva Câmara, a qual decidirá se o processo deva continuar e o membro ser ou não suspenso no exercício das suas funções.

A Constituição Republicana de 1891 e a Constituição de 1934, por sua vez, conservaram, em seu contexto, o regulamento das prerrogativas, contudo, esta última ampliou ao suplente próximo do deputado que estiver em função os privilégios a respeito da prisão e do processo, assim como estabeleceu que os senadores detivessem prerrogativas, contribuições e ajuda de custo semelhante aos dos deputados e estão submetidos aos mesmos empecilhos e antagonismos, art. 89, § 2º, da Carta Magna.

No *caput* do art. 43, da Constituição de 1937, fora alterada a não transgressão, de apreciações e votações, não desobrigando o parlamentar do encargo civil e criminal por calúnia, difamação, ofensa, agravo a ética pública ou desafio público ao crime.

Assinalada pelo remate da Segunda Guerra Mundial, a Constituição Federal de 1946, com o intuito de moldar esclareceu a respeito das prerrogativas da seguinte forma:

Art. 44. Os Deputados e os Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos. Art. 45. Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara. § 1º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva para que resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa. § 2º A Câmara interessada deliberará sempre pelo voto da maioria dos seus membros.

Já a Constituição Federal de 1967, que coligou um tópico destinado aos direitos e garantias individuais, trouxe modificações ao estabelecer que:

[...] ao permitir a concessão tácita de licença para o processo de parlamentar, ao prever que, se no prazo de noventa dias, a contar do recebimento, a respectiva Câmara não deliberasse sobre o pedido de licença, o mesmo seria incluído na Ordem do Dia, permanecendo durante 15 sessões ordinárias consecutivas, quando então, permanecendo a inércia, se teria como concedida a licença (MORAES, 2008. p. 436).

Entretanto a Constituição Federal de 1967, através da Emenda Constitucional nº. 1, de 17-10-1969, determinou que “teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova constituição” (SILVA, 2007, p. 87), introduziu a incumbência aos parlamentares nos episódios de delito em desfavor a garantia nacional e destacou que se a Câmara concernente não se proferir a respeito da solicitação de resolução, dentro de 40 dias contados de seu cabimento, será outorgada, conforme a Constituição, em seu art. 32, § 2º.

Na Constituição em vigor com o surgimento da Emenda Constitucional nº. 35, de 2011, amparou-se o tratamento conferido a inviolabilidade parlamentar e determinadas limitações foram inseridas no que diz respeito a imunidade processual.

2.5.2 Imunidades parlamentares

Entender a definição de imunidade parlamentar é de essencial seriedade para compreender seu papel e valoração na legislação pátria, e igualmente modo de elucidar se as imunidades são em sua existência vantagem ou prerrogativa, colaborando para que se possa seguir suas divisões atuais. Almeida (1982, p. 59) assegura a respeito da imprescindibilidade da concepção da definição das imunidades parlamentares, esclarecendo que: “A conceituação das imunidades revela fazer, particularmente, por isso que deriva, não raro, da má compreensão de seu sentido e alcance, a censura que muitos dirigem ao instituto”.

Apresenta no seu Vocabulário Jurídico, Silva (2005, p. 718), uma definição de imunidade, estabelecendo que:

Imunidade – do latim *immunitas* (isenção, dispensa) entende-se o privilégio outorgado a alguém para que se livre ou se isente de certas imposições legais, em virtude do que não é obrigado a fazer ou a cumprir certo encargo ou certa obrigação, determinada em caráter geral.

Inicialmente é conferida a determinadas pessoas em razão de cargos públicos desempenhados, por parlamentares, diplomatas e congressistas, e em razão dela, é garantido aos mesmos um montante de vantagens e benefícios extraordinários frente aos outros indivíduos. Esse privilégio coloca os indivíduos, a quem se conferem idênticas vantagens e benefícios, com garantia peculiar.

Ferreira (2001, p. 378) oferece em sua literatura o sentido do termo imunidade como sendo: “1. Condição de não ser sujeito a algum ônus ou encargo. (...) 3. Jur. Direitos, privilégios ou vantagens que alguém desfrute por causa do cargo ou função que exerce: imunidade parlamentar”.

Dispõe ainda Silva (2005, p. 718) em sua obra a definição de imunidade parlamentar, como sendo:

Assim se diz da soma de regalias e prerrogativas assinadas ou concedidas, legalmente, aos delegados do povo no congresso, a fim de que possam exercer livremente o seu mandato legal, sem qualquer restrição. As imunidades parlamentares concretizam-se, principalmente na inviolabilidade da pessoa. E, assim, não poderá ser presa e nem processada criminalmente, sem licença especial da corporação a que pertence, salvo se pegada em flagrância em crime inafiançável (Constituição Federal, art. 53 § 3º).

A respeito da definição de imunidades parlamentares, dispõe Moraes (2004, p. 1038) que:

São garantias funcionais, normalmente divididas em material e formal, admitidas nas Constituições para o livre desempenho do ofício dos membros do poder legislativo e para evitar desfalques na integração do respectivo quorum necessário para deliberação.

Assegura Almeida (1982, p. 61) a respeito da definição das imunidades parlamentares, que:

(...) conceituar as imunidades como prerrogativas funcionais que se reconhecem aos parlamentares, para garantir-lhes diante dos demais Poderes e dos particulares, a independência imprescindível ao cumprimento do mandato representativo. Trata-se de garantias constitucionais, naquele sentido amplo da expressão, que as identifica com as providências na Constituição destinadas a manter o desempenho harmônico de suas funções.

É também definida por Lenza (2000, p. 163), as imunidades parlamentares como sendo: “Imunidades parlamentares são prerrogativas inerentes à função parlamentar, garantidoras do exercício do mandato parlamentar, com plena liberdade”.

A Carta Magna, em seu art. 53, dispõe que: “Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”. Verifica-se que neste texto não existe referencia ao termo “imunidade”, mas

sim inviolabilidade, perante este fato é preciso realizar algumas ementas. Quando avaliamos a definição de Silva (2005, p. 718), quanto ao que seja imunidade e imunidade parlamentar, verificamos:

Imunidade – do latim *immunitas* (isenção, dispensa) entende-se o privilégio outorgado a alguém para que se livre ou se isente de certas imposições legais, em virtude do que não é obrigado a fazer ou a cumprir certo encargo ou certa obrigação, determinada em caráter geral.

Consolidam-se as imunidades parlamentares, especialmente na inviolabilidade do indivíduo. E, deste modo, não deverá ser detido e nem autuado criminalmente, sem resolução específica da congregação a que faz parte, exceto se for pego em flagrando por delito inafiançável, conforme dispõe o art. 53, § 3º, da Carta Política.

Quanto a inviolabilidade, Silva (2005, p. 719) dispõe que:

Inviolabilidade. Derivado do Latim *inviolabilis* (que é respeitado, que é livre, que não se quebra) entende-se prerrogativa o privilégio outorgado a certas coisas ou pessoas, em virtude do que não podem ser atingidas, molestadas ou violadas.

Desta forma, revelam-se, com a condição de inacessíveis ou resguardados pela imunidade, em razão de não poderem ser alcançados, aborrecidos ou infringidos.

Constitui propriedade do indivíduo, a inviolabilidade que não se encontra submisso a justiça, conforme explana Cretella Júnior (1997, p. 2621) ao dizer que:

Em Roma, o vocábulo latino *inviolabilis*, empregado pelo historiador Cornélio Tácito, ou Tácito, nas *Historias*, 2,61, e dos *Anais*, 3,62 e pelo poeta Lucrécio, no *De natura rerum*, 5,305, tinha sentido de invulnerável, intocável, intangível. “Inviolável” é o atributo da pessoa contra a qual não se pode praticar nenhuma violência ou que não está sujeita a ações da justiça.

Alcança de forma aberta e prática a distinção do instituto da imunidade parlamentar, o autor Silva (2005, p. 776), quando assevera que:

Inviolabilidade Parlamentar. Neste sentido, a inviolabilidade tem o conceito mais estrito que a imunidade. A inviolabilidade parlamentar é atribuída à prerrogativa outorgada aos representantes do povo ou congressistas como garantia das opiniões, palavras e votos, que manifestarem no exercício de sua delegação seja durante as reuniões ou fora delas.

É assim a segurança à liberdade de manifestação de seus pensamentos. A imunidade, de conceito mais amplo, abrange a inviolabilidade, como garantia da liberdade de pensar, bem assim assegura ao parlamentar outras regalias a respeito de atos delituosos que venha a praticar, pois que salvo o caso de prisão em flagrância em crime inafiançável, não poderá ser preso e processado criminalmente, sem a licença do órgão a que pertence.

É distinguida por Moraes (1998, p. 2) a imunidade e a inviolabilidade, como sendo:

Inviolabilidade, que é a exclusão de cometimento de crime por parte de Deputados e Senadores por suas opiniões, palavras e votos.

Imunidade, que é uma prerrogativa processual, não exclui o crime, mas, tão somente, impede o processo. Envolve ainda a disciplina da prisão e do processo do congressista.

E por fim, e imprescindível distinção, é a de Silva (2007, p. 535), quanto à imunidade e inviolabilidade parlamentar, ao esclarecer que:

A inviolabilidade sempre foi a exclusão de cometimento de crime de opinião por parte de Deputados e Senadores; mas agora com a redação da EC-35/2001 ao caput do art. 53, se estabelece que eles são invioláveis civil e criminalmente por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. Exclui-se assim os congressistas também da responsabilidade civil. A inviolabilidade, que, às vezes, também é chamada de imunidade material, exclui o crime nos casos admitidos; o fato tipo deixa de constituir crime, porque a norma constitucional afasta, para a hipótese, a incidência da norma penal.

A imunidade (propriamente dita),⁴⁰ ao contrário da inviolabilidade, não exclui o crime, antes o pressupõe, mas impede o processo. Trata-se de prerrogativa processual. É esta a verdadeira imunidade, dita formal, para diferenciar da material. Ela envolve a disciplina da prisão e do processo do congressista.

Perante tais avaliações é possível diferenciar o instituto da imunidade da inviolabilidade, onde esta última seria a mais exata em razão de assegurar a livre-arbítrio de declaração dos parlamentares, afastando o delito por suas expressões, julgamentos e votações, seria a imunidade material, e a outra alcança um significado mais extenso, já que além de assegurar a liberdade de declaração envolve também o benefício processual, constitui a imunidade formal.

Podem ser classificadas as imunidades parlamentares em duas formas, seria a imunidade material, igualmente designada como inviolabilidade parlamentar que assegura a liberdade de declaração de suas concepções, e a imunidade formal ou processual que evita que o cárcere ou que se atente uma ação em desfavor do

parlamentar sem a expressa deliberação da sua concernente Câmara, exceto em episódios de flagrante delito.

Encontra-se estabelecida a imunidade material ou inviolabilidade, na Carta Magna de 1988, em seu art. 53, *caput*, que apresentava a conseqüente composição: “Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos”. Entretanto a partir da Emenda Constitucional nº. 35, de 12 de dezembro de 2001, modificou o dispositivo, que começou a ter vigor com a nova disposição do art. 53, estabelecendo que: “Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”. Tal modificação, como esclarece Queiroz (2002, p. 331) “não acabou, e nem deveria mesmo acabar, com a imunidade parlamentar. Pelo contrario, manteve-a e explicitou que se estende até mesmo ao campo da responsabilidade civil”.

A respeito da imunidade material, dispõe Queiroz (2002, p. 331) que “A imunidade material está no *caput* do art. 53, e significa que as palavras, opiniões e votos que seriam crimes, se pronunciadas pelo homem comum, não são, se ditos por um parlamentar”. Contudo, Moraes (2007, p. 420) ressalta que: “A imunidade material implica subtração da responsabilidade penal, civil, disciplinar ou política do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos”. Com a mesma concepção se encontra Almeida (1982, p. 74) ao assegurar que a mesma: “é a que irresponsabiliza o parlamentar por suas opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato”.

Por sua vez, no que refere-se a imunidade material, explana Aleixo (1961, p. 70) que:

(...) a imunidade real, a inviolabilidade, a isenção de responsabilidade, a irresponsabilidade parlamentar, a indenidade, o instituto enfim, que assegura a liberdade de manifestação de opinião, da palavra ou do voto do representante do povo exclui qualquer crime que no âmbito, nos limites, na circunscrição da palavra esteja contido.

Por fim, a definição dada por Branco (2007, p. 12) sobre imunidade material, ao conceber que:

(...) A Imunidade Material (Freedom of speech) assegura ao parlamentar inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos, no recinto da respectiva câmara, e garantindo ampla liberdade no exercício do seu mandato, não só frente ao governo, como aos partidos e ao corpo eleitoral.

Sendo assim a inviolabilidade ou a imunidade material constitui aquela que desobriga e não responsabiliza tanto civil como penalmente, o parlamentar em razão de suas concepções, expressões e opiniões pronunciadas na prática do seu mandato.

A Carta Magna de 1988, em seu artigo 53, §§ 1º, 2º e 3º, em seu texto original, apreciava o instituto da imunidade formal que estabelecia que:

Art. 53. (...)

§ 1º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante delito de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Casa.

§ 2º O indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspende o prescrição enquanto durar o mandato.

§ 3º No caso de flagrante delito de crime inafiançável, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação de culpa.

Contudo, por meio da publicação da Emenda Constitucional nº. 35, em 21 de dezembro de 2001, fora modificado, o art. 53, e a imunidade formal ou processual fora defendida pelos §§, 2º, 3º, 4º e 5º, que começou a possuir a consequente composição:

Art. 53. (...)

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

Acarretou expressivas modificações no instituto da imunidade processual, a Emenda Constitucional nº. 35/2001, que segundo Queiroz (2002, p. 332) “(...) embora não a tenha extinguido, modificou-a profundamente e a limitou a crimes cometidos após a diplomação”.

Definir o instituto da imunidade formal ou processual é imprescindível para que se possa compreender a aplicação de tal fenômeno. Na concepção de Almeida (1982, p. 74), seria aquela que “respeita a intangibilidade pessoal do congressista, que não poderá ser processado ou preso, sem prévia licença da Câmara a que pertence”. Assegura Aleixo (1961, p. 67) que “a imunidade formal ou processual é exigência de licença prévia da Câmara a que pertence o congressista para a prisão ou processo do mesmo”.

Entretanto, a imunidade formal a partir da “A EC nº. 35/01, alterando a redação original do art. 53 da Constituição Federal, manteve a imunidade formal em relação à prisão e alterou significativamente a imunidade formal processual” conforme explana Moraes (2007, p. 425). Começou a ser definida “instituto que garante o parlamentar a impossibilidade de ser ou permanecer preso ou, ainda, a possibilidade de sustação do andamento da ação penal por crimes praticados após a diplomação” (MORAES, 2007, p. 424).

A nova definição de imunidade processual depois da promulgação da Emenda Constitucional nº. 35/2001 fora apresentada por Kuranaka (2002, p. 176), como sendo:

Diante do novo texto que recebe a vigente Constituição Federal, possível definir-se a imunidade formal como sendo prerrogativa concedida aos Deputados Federais, Senadores, Deputados Estaduais e Deputados Distritais, visando o pleno exercício do mandato, consistente em não poderem ser presos, desde a expedição do diploma, salvo em flagrante de crime inafiançável, bem como, em se tratando de crime ocorrido após a diplomação, na possibilidade de sustação do andamento da ação, até a decisão final, por iniciativa de partido político nele representado e pelo voto da maioria de seus membros.

Consiste a imunidade formal ou processual naquela que resguarda o parlamentar contra prisão, salvo quando o delito for inafiançável, e igualmente permite a descontinuação do processo em delitos realizados posteriormente a diplomação pela relativa Casa que incumbe o parlamentar.

2.5.3 Confronto entre imunidade e decoro parlamentar

Tanto sob o aspecto material quanto o processual, as imunidades parlamentares, são imprescindíveis como forma de conservação da democracia e da

liberdade dos integrantes do Poder Legislativo, não objetivando resguardar o indivíduo, e sim sua prática inseparável a função que desempenha.

Entretanto, a conduta dos parlamentares, ainda que não venham a responsabilizarem civil ou criminalmente por suas ações, estão restringidos pelo Decoro Parlamentar, devendo suportar penalidades advindas da competente Casa Legislativa que representa.

Compreende por Decoro Parlamentar Kuranaka (2002, p. 156) ao mencionar Diniz, que a “decência que devem ter os deputados e senadores, 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”.

O Decoro Parlamentar, em outros termos seria um condicionamento de resolução jurídica e ética que possui o vínculo de regulamentar as ações realizadas pelos congressistas, sendo um de seus objetivos principais evitar o excesso das imunidades que lhe são atribuídas.

Explana Kuranaka (2002, p. 157) que:

[...] em se tratando o assunto de 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.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que tanto o senador quanto o deputado perca o mandato caso resulte de modo conflitante com o Decoro Parlamentar, no art. 55, II, estabelecendo que será conflitante com o decoro, além dos acontecimentos determinados no sistema interno, o excesso dos privilégios garantidos ao ente do Congresso Nacional ou o recebimento de privilégios impróprios, § 1º, do artigo anteriormente mencionado.

Quando o parlamentar vem a invalidar o decoro parlamentar, a deliberação a respeito da perda do mandato ocorrerá na Câmara dos Deputados ou no Senado, através de eleição sigilosa e por maioria incondicional, perante suscitação da competente Mesa ou Partido Político concebido no Congresso, assegurando-se ampla defesa.

Desta forma, verifica-se que a Constituição determina a possibilidade do detrimento do mandato por desacato ao decoro parlamentar, delineando, especialmente, o método processual a ser constatado no acontecimento. Contudo, a Carta Magna não estabelece o que seria decoro Parlamentar, estabelecendo apenas dois comportamentos adversos ao decoro no art. 55, § 1º, competindo aos regulamentos internos das Casas Legislativas tipificarem os outros.

Como exemplo deste fato visualiza-se o Decoro Parlamentar e o Código de Ética da Câmara dos Deputados, que estabelece em seu art. 4º, uma lista exemplificativa de ações incoerentes com o Decoro, penalizadas com o detrimento do mandato, que seriam: excesso dos privilégios constitucionais garantidos aos integrantes do Congresso; receber, a qualquer momento, em benefício particular ou de outrem, na prática da atividade parlamentar, benfeitorias impróprias; solenizar convênio que possua como objeto o direito do suplente sujeitando-o a contraprestação financeira ou a realização de ações diversas as obrigações morais ou regulamentares dos deputados; enganar, por qualquer forma, a satisfatória direção dos serviços legislativos para modificar o efeito de determinação; excluir de propósito dados importantes, ou nos mesmos episódios, oferecer dados incorretos nas deliberações que refere-se ao art. 18.

Dessa forma, o Decoro Parlamentar faz determinar a possibilidade de um parlamentar ser penalizado por seus comportamentos, ainda que esteja amparado pelos seus privilégios. Contudo, a jurisdição apropriada para realizar um julgamento de valor seria o Poder Legislativo, o qual ele faz parte, impedindo plausíveis coações externas onde, por acaso, venha a se ter o intuito de perseguição coativa por razões individuais que iriam de frente a autonomia e independência da Casa.

Quando explana sobre esta temática, dispõe Ferreira Filho (2005, p. 180) que:

[...] a imagem do Poder Legislativo depende da conduta e postura dos seus integrantes. Ela é prejudicada, quando estes agem de modo antiético ou escandaloso. Por isso, numa auto defesa, as Casas do Congresso Nacional podem decretar a perda do mandato de seus membros cujo procedimento for incompatível com o decoro.

Assim sendo, o Decoro Parlamentar dá restrições aos parlamentares e, conseqüentemente, a utilização dos privilégios parlamentares, necessitando realiza suas funções em conformidade com os preceitos indicados pelo apontado decoro,

isto é, conservando a instituição parlamentar, senão suportará as medidas repressivas sucedidas de sua conduta.

Mais uma vez, destaca-se, que o Poder Judiciário não deverá interferir-se na apreciação de casual integrante do legislativo infrator do Decoro, tendo em vista, que o constituinte outorgou competência privilegiada ao Poder Legislativo, apenas restando ao Judiciário examinar as características legais do processo.

2.5.4 Mecanismos de controle sobre a atuação parlamentar

2.5.4.1 As comissões parlamentares

Consiste em uma banca, um júri, uma incumbência de indivíduos, a comissão, e a comissão parlamentar seria a junção de entes do Poder Legislativo, no intuito de examinar certas questões.

A imprescindibilidade da existência de Comissões Parlamentares é revelada por Bastos (1995, p. 258):

De fato, a grande variedade de matérias a serem apreciadas determinou a criação desses organismos com as competências específicas para estudar antecipadamente os projetos de lei que lhes sejam apresentados. E por assim dizer uma divisão de trabalhos para facilitar a tarefa da assembleia.

São rotuladas as Comissões Parlamentares em inflexíveis e provisórias. Constantes seriam aquelas que pela sua existência necessitem funcionar concretamente todo o tempo, entretanto as provisórias se prestam a desempenhar exercício por algum tempo certo.

As comissões individualizadas são geradas pelo Poder Legislativo, com o intuito de proporcionar ao Plenário, exame mais específico sobre certa questão. A exemplo, a Comissão de Constituição, justiça e cidadania, direcionada a apreciação formal dos projetos de lei, emendas a Constituição, permitindo uma avaliação técnica a respeito das solenidades imprescindíveis para a instituição de regras.

Funcionam as Comissões inflexíveis e provisórias nas Casas Legislativas, que possuam origem política para convir como vínculo entre a sociedade civil e o parlamento. Nestas comissões os simuladores das classes sociais são escutados

em audiências públicas. Além do mais, regularizam-se, por desempenhar importantes cargos fiscalizadores do Governo.

Estão previstas as Comissões Parlamentares inflexíveis e provisórias, no Brasil na Lex Máxima, na Seção VII, do Capítulo I, do Título IV, entretanto não explicita seu alcance ou quantidade máxima de integrantes, ainda que estabeleça a participação apropriada dos partidos políticos em sua formação, direcionando ao Regimento Interno de da Casa Legislativa a demarcação de seu alcance e a modo de composição.

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 3º 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 por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

§ 4º Durante o recesso, haverá uma comissão representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum, cuja composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária.

As comissões no Parlamento constituem mecanismos formados por uma quantidade selecionada de integrantes para averiguar as questões legislativas sugeridas e oferecer, no fim, um entendimento liquidante. Deste modo, de modo restrito, as Comissões Parlamentares, devem ser compreendidas como a essência dos parlamentares com imputação exclusiva para resultar correta análise técnica e política a respeito das questões legislativas sugeridas.

O valor de um regime de Comissões permanentes, com alçada estabelecida e integrantes imutáveis, se encontra no fato de possibilitar uma grande interferência dos parlamentares no método político, tendo em vista que os legisladores possuem soluções maiores de tempo e conhecimento para estarem a par das questões substantivas dentro da competência da Comissão, Comissão Administrativa e grupos de pretensões interligadas nestas políticas particulares. Se um regime partidário possibilita a nova eleição de parlamentares, um Legislativo detentor de comissões inflexíveis deve se tornar um elemento mais conhecedor de questões políticas do que qualquer gabinete, subordinado a permanentes transformações ministeriais.

2.5.4.2 Comissão Parlamentar de inquérito

Imprescindível para o domínio da Administração Pública é a existência de dos três poderes, autônomos e coesos entre si, um dominando o outro, através de um instrumento chamado *checks and balances* (MIRANDA, 2000, p. 63)

Sendo assim, o Poder Legislativo detém uma importantíssima função, não somente em seu papel de legislar, mas igualmente de vigiar. Desempenha o Parlamento uma autoridade política-administrativa, devendo examinar as ações do Poder Executivo, investigando a administração da coisa pública (BARROSO, 2000, p. 3).

Para concretizar tal autoridade, a Carta Magna estabelece a instituição de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), que possuirão jurisdição oportuna dos comandos judiciais, além de distintos estabelecidos nos regulamentos das concernentes casas, e serão elaboradas pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, juntas ou separadas, perante solicitação de um terço de seus integrantes, para exame de episódio estabelecido ao Ministério Público, para que requeira o encargo civil ou criminal das transgressões conforme estabelece a Constituição, em seu art. 59, § 3º.

Constituem Comissões do Poder Legislativo, as Comissões Parlamentares de Inquérito, que objetivam o exame de questões de importância pública, como assevera Bastos (1994, p. 307), ao dizer:

É normal os legislativos, além dos plenários atuarem através de comissões, isto, de grupo menores de parlamentares. Elas são de três ordens: em primeiro lugar as técnicas, que se especializam sobre determinados assuntos, com vistas a oferecer ao plenário uma opinião aprofundada sobre o tema, por exemplo, a Comissão de Justiça, Orçamento, etc. Em segundo há as Comissões Parlamentares de Inquérito, constituídas com vistas a apurar fatos de interesse público, promoverem a reparação de irregularidades, ou então encaminhar às autoridades competentes elementos voltados à responsabilização penal, administrativa, ou civil.

Segundo Santos (2004, p. 176), a sua conceituação seria da seguinte forma:

As comissões Parlamentares de Inquérito destinam-se, assim, a apurar fatos relacionados à administração pública. Têm como finalidade precípua conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas em lei, verificando, ainda os efeitos de determinada legislação. Não tem a atribuição de apurar infrações penais, que se incluem nas atribuições do poder executivo, nem puni-las, competência exclusiva do poder judiciário.

Bulos (2001, p. 35) a respeito das Comissões Parlamentares de Inquérito dispõe que:

O Poder Legislativo somente estará autorizado a criar Comissões Parlamentares de Inquérito para apurar fatos determinados, isto é, claros, objetivos, precisos, com caracteres particularizados, o que significa dizer que o poder legislativo não poderá realizar comissões de inquérito para apurar e investigar crimes em abstrato [...]. Pois admitir fatos que não possuem características próprias, tornando-os objetos de comissões de inquérito é fraudar a Constituição.

Na mesma linha de pensamento referindo-se as peculiaridades das CPI's, menciona Tucci (2006, p. 171) que:

Compreendendo, necessariamente, uma serie de atos, tem sim, como principais características: a) a especificidade investigatória; b) extraordinariedade; c) temporariedade; d) realização por órgão colegiado, criado no âmbito do poder legislativo, ao qual conferidos poderes de investigação e informação, em lei definidos; e) apuração de fato ou fatos determinados; e f) materialização em procedimento de natureza administrativa, finalizando num ou mais relatório.

Averiguando o texto constitucional que estabelece a concepção das CPI's, verifica-se que lhe são outorgadas autoridades específicas do judiciário, se foram admitidos algumas condições. Dessa forma, para ser instaurada uma CPI, é necessário que haja importância pública, que o acontecimento seja determinado e tempo certo.

A respeito do fato determinado, explana Campos (1961, p. 86) que:

O poder de investigar não é genérico ou indeferido, mas eminentemente específico, ou há de ter um conteúdo concreto, suscetível de ser antecipadamente avaliado na sua extensão, compreensão e alcance pelas pessoas convocadas a colaborar com as comissões de inquérito.

A importância da elaboração de comissões com um elemento exclusivo não evita a averiguação de episódios associados ao básico, ou até mesmo, de outros acontecimentos, primeiramente incógnitos, que aparecerem durante a averiguação, satisfazendo, para que isso aconteça, que exista um acrescentamento do elemento inicial da CPI.

É correto que a CPI examinará episódios estabelecidos, isso porque:

[...] necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer não possa haver tantas comissões quantas necessárias para realizar as investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente previstos, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito, já em ação. O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar, relacionado com as atribuições do Poder Legislativo (STF-HC 71.039-RJ – Min. Paulo Brossard – j. 07.04.94).

No momento da organização de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, é necessário determinar um tempo para a realização de suas práticas e exposição de notificação. Não se deve possibilitar que as chamadas comissões provisórias acabem se eternizando, tornando-se inflexíveis.

Contudo, a deliberação de tempo determinado não evita prolongamentos consecutivos dentro da própria legislatura, conforme estabelece a Lei 1.579/52. Nota-se, entretanto que o tempo final para a comissão será o fim da legislatura, conforme explana Shcier (2005, p. 68-69), ao dizer:

Legitima-se, a opção constitucional, ao que parece, por decorrência de três fatores. Uma vez que o fato a ser investigado devesse ser determinado, a sua delimitação adequada justificaria que não se demande largo lapso de tempo para a investigação. Se assim não for, existirá, aí, forte indicio de que o fato não seja realmente determinado. De outra sorte, em vista das repercussões políticas que podem advir das atividades investigatórias das CPIs, seria temeroso que se deixasse a sua duração alcançar período indeterminado, eis que isso facilitaria a exploração eleitoral do instituto. Finalmente, é através da fixação de prazo certo que se poderá, indiretamente, garantir certa objetividade e eficiência da atuação parlamentar nesta sede.

Determina a Carta Magna, no art. 58, § 3º, que a Comissão de Inquérito, para ser aberta, necessita ser demandada por um terço dos integrantes do Parlamento. Conforme se verifica, não existe precisão de aceitação do plenário, sendo necessária somente a solicitação de um terço dos congressistas.

A instituição da Comissão Parlamentar de Inquérito é espontânea, segundo texto constitucional, desde que solicitado por uma parte dos integrantes do parlamento, e que haja as outras condições para a sua criação. Diz respeito a real demonstração da democracia, já que garante o direito de uma parte do parlamento.

Satisfatório para se obter uma Comissão de Inquérito é a solicitação de um parte dos integrantes do parlamento, ou seja, um terço deles, quando forem consagrados as outras condições da pretensão pública, o episódio determinado e o tempo certo, não deixando a liberdade da maioria gera-los, nem ao Presidente da Câmara descer o ato de instituição dos parlamentares que irão agregar-se.

No que diz respeito ao significado de assistência ao direito da minoria do quorum determinado de um terço dos integrantes do parlamento, destaca Schier (2005, p. 55-56) que:

[...] tem-se que o quorum enunciado na Constituição de 1988 assume sentido de proteção dos interesses dos blocos parlamentares minoritários, substanciado verdadeiro exercício do direito das minorias. É por esta razão que, portanto, tendo o requerimento atingido o número de um terço de assinaturas de parlamentares a comissão de inquérito será criada, não restando campo algum para exercício de controle político relativo a conveniência ou oportunidade das investigações.

Prontamente, verifica-se a valorização conferida a minoria dos integrantes dos Parlamentos, com o intuito de possibilitar a averiguação das ações de interesse público, não se possibilitando que ocasional maioria parlamentar evite a contagem dos acontecimentos discutidos.

A ação da comissão há de limitar-se ao campo de rigorosa pretensão pública, ainda que, no direito brasileiro, essa requisição seja subtendida e não divulgada. Existe uma restrição a Comissão Parlamentar de Inquérito, quando se refere a averiguação de questões totalmente particulares, sem qualquer pretensão com a administração pública, mas somente com a finalidade de exhibir o averiguado, alcançar sua vida particular, indagar sua privacidade.

Sobre esta questão, demonstra Santos (2004, p. 187-188), ser imprescindível a pretensão pública dos acontecimentos a serem averiguados,

afastando-se do elemento das comissões os acontecimentos de pretensão puramente particular, e dispõe também que:

O objeto das Comissões Parlamentares de Inquérito só poderá ser a investigação de fato que tenha relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, como determina o artigo 35, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Portanto, só lida com fatos de interesse público, mesmo porque fatos de interesse meramente privado estão afastados de atribuição investigatória das CPIs, cujo principal propósito é a elaboração legislativa.

É esta a mesma concepção demonstrada por Shcier (2005, p. 111) ao afirmar que “finalmente, se tratar de negócios privados sem quaisquer repercussões ao interesse público ou à comunidade nacional, não há dúvida que a CPI não estará autorizada a investigá-los”.

3 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

3.1 Conceito

A Constituição, por ser um substantivo feminino detém inúmeras significações, entre elas verifica-se sendo o dicionário jurídico Online, seria “[...] lei fundamental e suprema dum Estado, que contém normas respeitantes à formação dos poderes públicos, forma de governo, distribuição de competências, direitos e deveres dos cidadãos, etc.; carta constitucional, carta magna” (CONSTITUIÇÃO, 2000).

Compreende Diniz (2005, p. 988), que constituição seria ao estabelecer seu significado no Dicionário Jurídico:

1.Direito Constitucional. a) organização dos Poderes Públicos de uma nação soberana; b) lei fundamental que rege a organização político-jurídica de um país; Carta Magna; c) processo de racionalização e planificação do Estado [...].2 (grifo no original)

Contudo, definir tão valorável termo para a sociedade, justiça e política, não se limita a uma prática simples, nos termos de Bastos (2002, p. 57):

[...] tentar oferecer um conceito de Constituição não é das tarefas mais fáceis de serem cumpridas, em razão de este termo ser equívoco, é dizer, prestar-se a mais de um sentido. Isto significa dizer que há diversos ângulos pelos quais a Constituição pode ser encarada, conforme seja a postura em que se coloque o sujeito, o objeto ganha outra dimensão. [...] Não se pode dar um conceito único, pois ela varia conforme a ótica a partir da qual se vai visualizá-la.

De acordo com Bonavides (2004, p. 80), o termo Constituição deve alcançar toda uma amplitude de conotações, seja ela mais extensa, significação etimológica, forma de ser das coisas, seja o termo mais restrito através do adjetivo que a segue como, por exemplo, Constituição política.

Assegura Silva (2001, p. 37) que as inúmeras significações da Constituição traduzem a concepção da forma de ser de determinada coisa, de disposição interior de indivíduos e institutos. Elucidando menciona a composição do universo, a composição dos corpos consistentes (grupo de subsídios imprescindíveis a algo), a composição psicológica impetuosa ou composição reforçada (humor, constituição do corpo humano), a composição de uma assembleia ou a composição

de um grupo (coordenação, desenvolvimento), dentre outros. é a partir deste fato que se assegura que a Constituição constitui a forma de ser de um Estado.

É diferenciada as significações material e formal por Bonavides (2004. p. 81), ao dizer que:

[...] do ponto de vista material, a Constituição é o conjunto de normas pertinentes à organização do poder, à distribuição da competência, ao exercício da autoridade, à forma de governo, aos direitos da pessoa humana, tanto individuais como sociais.

[...] Debaixo desse aspecto, não há Estado sem Constituição, Estado que não seja constitucional, visto que toda sociedade politicamente organizada contém uma estrutura mínima, por rudimentar que seja.

[...] diz respeito [...] tão somente ao conteúdo das determinações mais importantes, únicas merecedoras, segundo o entendimento dominante, de serem designadas rigorosamente como matéria constitucional.

Logo convencionalmente compreendida, verifica-se que:

[...] as Constituições não raro inserem matéria de aparência constitucional. Assim se designa exclusivamente por haver sido introduzida na Constituição, enxertada no seu corpo normativo e não porque se refira aos elementos básicos ou institucionais da organização política (BONAVIDES, 2004, p. 81).

Tendo em vista ser ambiente de desacordos teóricos, as inúmeras compreensões da Constituição podem ser idealizadas nas percepções sociológicas, políticas, simplesmente legal ou culturalista.

Protetor da significação sociológica, Lassalle (2000, p. 10), resumidamente, compreende que a constituição seria a totalização das condições verdadeiras de poder que conduzem certo país, sendo verdadeira e concreta, apresentando-se a constituição escrita somente como uma folha de papel.

Na concepção de Lassalle (2000, p. 10-11), os argumentos sociológicos das Constituições, seriam os acontecimentos reais de poder desenvolvidos “pelo conjunto de forças politicamente atuantes na conservação das instituições jurídicas vigentes [...]”.

A compreensão política, conferida a Carl Schmitt e revelada por Silva (2001, p. 38), consistiria na determinação política essencial, disposição palpável de grupo a respeito da forma e modo de existência da integração política, diferenciando-se constituição das leis constitucionais. A constituição diz respeito a composição e entidades do Estado, direitos individuais, vida democrática, isto é,

questão de deliberação política essencial, já as leis constitucionais dizem respeito aos outros dispositivos inseridos no conteúdo do registro constitucional.

A vertente conduzida por Kelsen (1996, p. 217), entendimento simplesmente legal, confere significação somente legal a constituição, onde esta é regra pura, pura deve ser. Esse entendimento assume o termo constituição em dois teores semânticos, na coerência legal, constituição como regra essencial duvidosa, com papel de convir como argumento coerente metafísico, e no legal positivo, regra positiva soberana, norma nacional, no seu mais alto nível, Lex Máxima.

Segundo o julgamento de Barroso (2009, p. 79), Kelsen “[...] concebeu a Constituição (e o próprio Direito) como uma estrutura formal, cuja nota era o caráter normativo, a prescrição de um dever-ser, independentemente da legitimidade ou justiça de seu conteúdo e da realidade política subjacente”.

Procurou revelar Hesse (1991, p. 15) que, diversamente ao argumentado por Lassalle (2000), nem sempre existe uma sobreposição dos acontecimentos verdadeiros de poder frente a constituição normativa. Quando revela este entendimento, Novellino (2009, p. 104) assegura que, de acordo com Hesse, muito acima de uma simples representação das situações reais do momento de seu vigor, a constituição detém uma eficácia normativa apta a produzir resolução e adequação a verdade social e política, já que não conta somente com regras do ser, mas igualmente do dever-ser.

Enfim, o entendimento culturalista, como revelado por Novellino (2009, p. 105), alcança a complementação e não a incompatibilidade dos entendimentos precedentes, que baseiam a complicação da Constituição. Sendo assim, a mesma seria:

[...] conjunto de normas fundamentais condicionadas pela cultura total, e ao mesmo tempo condicionante desta, emanadas da vontade existencial da unidade política, e reguladora da existência, estrutura e fins do Estado e do modo de exercício e limites do poder político.

Explana Coelho (2009, p. 12) que ainda expandindo o rol das doutrinas constitucionais, mesmo assim não se obteria a formação de uma definição genérica e contemplativa que incumbisse ao menos para grande parte das constituições, já que, para ser tão contemplativa, acabaria fundamentalmente exaurido em seu contexto e, desta forma, inviabilizando para motivar uma concepção de Constituição

apropriada a resposta das dificuldades verdadeiramente assentados pela vivência constitucional. Apesar disso:

[...] se o pretendido conceito, para ser denso, ficasse demasiadamente preso a uma só e mesma experiência constitucional, já não valeria, pelo menos como conceito, porque se identificaria com um único objeto, deixando de ser, enquanto conceito, a representação dos traços essenciais abstraídos, necessariamente, de uma pluralidade de objetos (COELHO, 2009, p. 12).

Na procura de uma definição mais apropriada para a Constituição, buscou Coelho (2009, p. 12), apresentar a definição imóvel de direito constitucional, quando o conceituou como sendo “um sistema de normas, que regulam a organização, o funcionamento e a proteção de um determinado Estado e os direitos e deveres fundamentais de seus jurisdicionados”.

Dispõe Silva (2001, p. 37), não sem anteriormente ressaltar que a concepção é somente parcial, tendo em vista que não tem relação com a realidade social, a Constituição do Estado, compreendida como lei essencial, seria a:

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

Ensina Barroso (2009, p. 74), por meio de um entendimento, de acordo com ele, esquematizado e simplificador, que é plausível definir a Constituição:

- a) do ponto de vista político, como o conjunto de decisões do poder constituinte ao criar ou reconstruir o Estado, instituindo os órgãos de poder e disciplinando as relações que manterão entre si e com a sociedade;
- b) do ponto de vista jurídico, é preciso distinguir duas dimensões:
 - (i) em sentido material, i. e., quanto ao conteúdo de suas normas, a Constituição organiza o exercício do poder político, define os direitos fundamentais, consagra valores e indica fins públicos a serem realizados;
 - (ii) em sentido formal, i. e., quanto à sua posição no sistema, a Constituição é a norma fundamental e superior, que regula o modo de produção das demais normas do ordenamento jurídico e limita seu conteúdo.

Nesta direção, verifica-se que ela, desta forma, institui e refaz o Estado, estabelecendo e restringindo o poder político, além de possuir deliberações a respeito dos direitos fundamentais, as importâncias e finalidades públicas,

regulamentando a forma de produção e as restrições de contexto das outras regras que irão fazer parte da ordem legal por ela estabelecida. Geralmente, será concretizada em um registro escrito e ordenado, “cabendo-lhe o papel decisivo no mundo moderno, de transportar o fenômeno político para o mundo jurídico, convertendo o poder em Direito” (BARROSO, 2009, p. 75).

Na concepção de Canotilho (2003, p. 888):

A constituição é a norma das normas, a lei fundamental do Estado, o estalão normativo superior de um ordenamento jurídico. Daí resulta uma pretensão de validade e de observância como norma superior diretamente vinculante em relação a todos os poderes públicos.

Profere, ainda, que do agrupamento das extensões de grande legitimidade material, demanda de consonância substancial e grade legitimidade formal, base da produção legal, da composição resulta o princípio fundamental da constitucionalidade das ações normativas. Desta forma, apenas estarão em consonância se não infringirem o sistema formal, determinado constitucionalmente, de sua produção e no momento que não divergirem as peculiaridades materiais inseridas nas normas e preceitos constitucionais (CANOTILHO, 2003, p. 888).

Assevera Silva (2001, p. 45) que o princípio da supremacia constitucional advém como principal resultado da forma rigorosa, grande problema para transformação do que aquela demanda para modificação das outras regras legais do ordenamento jurídico, e dispõe ainda que:

[...] a constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos. É, enfim, a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as normas fundamentais de Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação às demais normas jurídicas (SILVA, 2001, p. 45).

De acordo com Moraes (2008, p. 689), a essência do escalonamento normativo constitui condição imprescindível para a soberania da constituição. De forma que a Constituição alcança a categoria do preceito normativo e o legislador precisa dela buscar modo e contexto para a composição de norma legal. Sendo assim, nenhuma ação normativa, que coerente e precisamente dela advém, pode transformá-la ou aboli-la.

Compreende Coelho (2009, p. 15), citando o ensinamento de Kelsen, que a Constituição seria o ponto alto da pirâmide normativa, veemência de modificação da normatividade simplesmente improvável da regra fundamental em normatividade solida, em razão disso:

[...] daí se falar em supremacia constitucional formal e material, no sentido de que qualquer ato jurídico – seja ele normativo ou de efeito concreto –, para ingressar ou permanecer, validamente, no ordenamento, há que se mostrar conforme aos preceitos da Constituição (COELHO, 2009, p. 15).

Por último, Coelho (2009, p. 15) menciona o entendimento de Alexander Hamilton, destacando que as concepções deste se tornaram determinantes em todos as regiões adeptas à concepção do constitucionalismo e que frente a esse alcance promulgaram suas Constituições rigorosas e escritas, concretizando nelas as determinações políticas essenciais e competindo aos magistrados de protegê-las da vista curta das maiorias originais. e menciona algumas das opiniões do doutrinador, a saber:

[...] não há proposição que se apoie sobre princípios mais claros do que a que afirma que todo ato de uma autoridade delegada, contrário aos termos do mandato segundo o qual se exerce, é nulo. Portanto, nenhum ato legislativo contrário à Constituição pode ser válido. Negar isto equivaleria a afirmar que o mandatário é superior ao mandante, que o servidor é mais que seu amo, que os representantes do povo são superiores ao próprio povo e que os homens que trabalham em virtude de determinados poderes podem fazer não só o que estes não permitem, como, inclusive, o que proibem (COELHO, 2009, p. 15-16).

Versando propriamente da Constituição de República Federativa do Brasil, Silva (2001, p. 46) assegura que a mesma é a lei fundamental e superior do Brasil, sendo que toda autoridade somente nela verifica poderes e capacidades governamentais. O poder público da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios são restringidos, de forma expressa ou implícita, pelas regras positivas da lei fundamental. Sendo assim, somente serão legais as regras que estiverem em conformidade com a Carta Magna.

Resumindo sobre a supremacia da Carta Política, Barroso (2009, p. 83-84), demandado a respeito do que se dispõe o próprio direito constitucional moderno, leciona que entre os seus embasamentos consagradores se encontram, a

primazia do poder constituinte frente ao poder instituídos, a severidade da constituição, o contexto material das regras e sua capacidade de conservação.

Sendo assim, continua o mencionado doutrinador, que a Constituição seria envolvida de superioridade legal a respeito de todas as demais regras do ordenamento jurídico, e desta forma, nenhuma ação legal devera subsistir legitimamente se for contrário a ela, finaliza dispondo que:

[...] para assegurar essa supremacia, a ordem jurídica contempla um conjunto de mecanismos conhecidos como jurisdição constitucional, destinados a, pela via judicial, fazer prevalecer os comandos contidos na Constituição. Parte importante da jurisdição constitucional consiste no controle de constitucionalidade, cuja finalidade é declarar a invalidade e paralisar a eficácia dos atos normativos que sejam incompatíveis com a Constituição (BARROSO, 2009, p. 84).

Nesse diapasão, o controle de constitucionalidade objetiva garantia a supremacia da Constituição e incide deste modo, na avaliação da compatibilidade entre os comportamentos dos poderes públicos e as regras constitucionais. sendo assim, se houver alguma incompatibilidade, em qualquer de suas regras, haverá uma inconstitucionalidade.

3.2 Formas de Inconstitucionalidade

3.2.1 Classificação

Por causa da supremacia da Constituição frente a outras normas legislativas, os atos e regras infraconstitucionais precisam buscar sua base de legitimidade, material e formal, na Carta Magna.

No momento em que isso acontecer, existindo o “antagonismo entre uma determinada conduta comissiva ou omissiva do Poder Público e um comando constitucional” (NOVELINO, 2009, p. 215), dará espaço a inconstitucionalidade. São inúmeros os modos pelos quais um regulamento ou ato normativo poderá ser considerado inconstitucional.

Em relação à espécie de conduta, a inconstitucionalidade poderá ser por ação ou omissão.

Constata-se a inconstitucionalidade por ação quando existe uma atitude ativa, comportamento comissivo, de caráter positivo (PAULO; ALEXANDRINO, 2008,

p. 694). De acordo com Silva (2001, p. 47) “ocorre com a produção de atos legislativos ou administrativos que contrariem normas ou princípios da Constituição”. Compreende ainda o doutrinador mencionado que:

[...] o fundamento dessa inconstitucionalidade está no fato de que do princípio da supremacia da constituição resulta o da compatibilidade vertical das normas da ordenação jurídica de um país, no sentido de que as normas de grau inferior somente valerão se forem compatíveis com as normas de grau superior, que é a constituição (SILVA, 2001, p. 47).

A inconstitucionalidade por omissão concretiza-se no momento em que acontece uma conduta inativa, uma omissão. De acordo com Paulo e Alexandrino (2008, p. 694) “a afronta à Constituição resulta de uma omissão do legislador, em face de um preceito constitucional que determine seja elaborada norma regulamentando suas disposições”. Isto é, não são realizados “atos legislativos ou administrativos requeridos para tornar plenamente aplicáveis as normas constitucionais” (SILVA, 2001, p. 47).

Destaca o doutrinador Novelino (2009, p. 216) que apenas a ausência de prática assinala a inconstitucionalidade por omissão, mas ainda a realização dos atos desempenhados de modo falho, de forma a não possibilitar, em razão da sua escassez, a aplicação total das regras constitucionais. Tal comportamento insatisfatório é mencionado por Paulo e Alexandrino (2008, p. 694) como uma forma de inconstitucionalidade omissiva parcial.

A inconstitucionalidade frente à norma afrontada pode ser formal ou material.

Segundo Mendes (2009, p. 1061) “os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei”. Sendo assim, “o conteúdo da norma pode ser plenamente compatível com a Carta Magna, mas alguma formalidade exigida pela Constituição, no tocante ao trâmite legislativo ou às regras de competência, foi desobedecida” (PAULO; ALEXANDRINO, 2008, p. 695).

Tal inconstitucionalidade formal pode ser dividida, também, em inconstitucionalidade formal subjetiva, seria quanto advém de uma autoridade sem capacidade, e a inconstitucionalidade formal objetiva, ocorre quando a desobediência seria quanto as solenidades e aos métodos determinados pela Carta Magna (NOVELINO, 2009, p. 217).

Na concepção de Mendes (2009, p. 1063), os vícios materiais dizem respeito “ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição”. Nessa forma de inconstitucionalidade, conforme explana Paulo e Alexandrino (2008, p. 695), “o processo legislativo (procedimento constitucionalmente exigido para a elaboração da lei) pode ter sido fielmente obedecido, mas a matéria tratada é incompatível com a Carta Política”.

Analisando a classificação da inconstitucionalidade quanto ao seu alcance a mesma poderá ser total ou parcial, segundo sua amplitude.

A inconstitucionalidade será absoluta quando alcançar uma legislação, uma ação normativa ou um dispositivo em seu contexto, não havendo qualquer elemento válido a ser utilizado (NOVELINO, 2009, p. 217).

Quanto a inconstitucionalidade parcial, compreende Novelino (2009, p. 217), que acontecerá no momento em que o Estado não adotar “as medidas suficientes para tornar efetiva uma norma constitucional (por omissão) ou nos casos em que apenas parte de uma lei ou de um dispositivo legal é incompatível com a Constituição (por ação)”.

Destacam os autores Paulo e Alexandrino (2008, p. 697) que, “no Brasil, a declaração de inconstitucionalidade parcial pelo Poder Judiciário pode recair sobre fração de artigo, parágrafo, inciso ou alínea, até mesmo sobre uma única palavra de um desses dispositivos da lei ou ato normativo”. Contudo, indicam que essa determinação de inconstitucionalidade de forma parcial, “não poderá subverter o intuito da lei, mudando seu sentido e alcance, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes, que impede a atuação do Poder Judiciário como legislador positivo” (PAULO; ALEXANDRINO, 2008, p. 697).

Dispondo sobre a inconstitucionalidade quanto a ocasião, segundo o momento de elaboração da regra conflitante com a Lex Máxima, a mesma poderá ser originária ou superveniente.

Constitui inconstitucionalidade originária no momento em que a ação infratora for elaborada depois do vigor do preceito constitucional, de acordo com Paulo e Alexandrino (2008, p. 703), “pressupõe, portanto, o confronto entre a lei e a Constituição vigente no momento da sua produção”. Sendo assim, a ação se encontrará contrária “desde o seu surgimento, desde sua origem,

independentemente do momento a partir do qual a declaração de sua inconstitucionalidade começa a produzir efeitos” (NOVELINO, 2009, p. 218).

Já a inconstitucionalidade superveniente será quando a ação for formada segundo as regras da constituição em vigor no seu período e, depois, com a modificação do parâmetro da constituição, “seja ele originário ou derivado (emenda constitucional)” (PAULO; ALEXANDRINO, 2008, p, 703), será conflitante.

Destaca Novelino (2009, p. 218) que o Supremo Tribunal Federal vem compreendendo que, nesta última hipótese, não seria uma inconstitucionalidade na verdade, e sim um confronto intemporal, existindo um acontecimento, na situação de incoerência, de não atendimento.

Também, no que diz respeito às características formais, segundo Mendes (2009, p. 1070) dispõe-se que há de imperar o princípio do *tempus regit actum*. Desta forma, não se deverá dispor sobre inconstitucionalidade formal superveniente. Se a alteração constitucional revelar outras condições formais anteriormente não demandados, a regra deverá ser acatada com nova condição formal apresentada,

3.2.2 Inconstitucionalidade por Ação (ou Positiva)

3.2.2.1 Vício Formal (ou Nomodinâmico)

Os vícios que dizem respeito a formalidade comprometem as ações normativas sem alcançar seu contexto, diz respeito aos métodos e condições relacionadas as exterioridades que constituem a lei.

Esclarece Mendes (2010, p. 1170) que “os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência”.

Em relação ao controle constitucional formal, dispõe Bonavides (2003, p. 297) que:

Confere ao órgão que o exerce a competência de examinar se as leis foram elaboradas de conformidade com a Constituição, se houve correta observância das formas estatuídas, se a regra normativa não fere uma competência deferida constitucionalmente a um dos poderes, enfim, se a obra do legislador ordinário não contravém preceitos constitucionais pertinentes à organização técnica dos poderes ou às relações horizontais e verticais desses poderes, bem como dos ordenamentos estatais

respectivos, como sói acontecer nos sistemas de organização federativa do Estado.

Ainda a respeito da inconstitucionalidade formal, assinala Lenza (2011, p. 232) sobre as duas formas de vício formal, que seriam o vício formal subjetivo e o vício formal objetivo, a saber:

(...) o vício formal subjetivo verifica-se na fase de iniciativa. Tomemos um exemplo: algumas leis são de iniciativa exclusiva (reservada) do Presidente da República como as que fixam ou modificam os efeitos da Forças Armadas, conforme o art. 61, § 1º, I, da CF/88 (...). Em hipótese contrária (ex.: um Deputado Federal dando início), estaremos diante de um vício formal subjetivo insanável, e a lei será inconstitucional.

(...) por seu turno, o vício formal objetivo será verificado nas demais fases do processo legislativo, posteriores à fase de iniciativa. Como exemplo citamos uma lei complementar sendo votada por um quorum de maioria relativa. Existe um vício formal objetivo, na medida em que a lei complementar, por força do art. 69 da CF/88, deveria ter sido aprovada por maioria absoluta.

Apresenta Barroso (2006, p. 26-27), a seguinte designação:

A primeira possibilidade a se considerar, quanto ao vício de forma, é a denominada inconstitucionalidade orgânica, que se traduz na inobservância da regra de competência para a edição do ato (...). De outra parte, haverá inconstitucionalidade formal propriamente dita se determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo próprio.

Diante do que fora mencionado, resta claro que a inconstitucionalidade formal diz respeito a falha na verificação da capacidade ou nos ordenamentos sobre o método estabelecido pela Lei Maior.

3.2.2.2 Vício Material (ou Nomoestático)

Diversamente dos vícios formais, os vícios materiais, encontram-se vinculados à própria demanda da ação, diz respeito as subversões de normas e preceitos determinados na Carta Magna. A concepção de Mendes (2010, p. 1172) quanto à inconstitucionalidade material, seria que:

A inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo.

É possível que o vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do

controle de constitucionalidade hodierno. Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade, isto é, de se proceder à censura sobre a adequação e a necessidade do ato legislativo.

De acordo com Barroso (2006, p. 29), esta inconstitucionalidade:

[...] expressa uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva entre a lei ou o ato normativo e a Constituição. Pode traduzir-se no confronto com uma regra constitucional – e.g., a fixação da remuneração de uma categoria de servidores públicos acima do limite constitucional (art. 37, XI) – ou com um princípio constitucional, como no caso de lei que restrinja ilegitimamente a participação de candidatos em concurso público, em razão do sexo ou idade (arts. 5º, caput, e 3º, IV), em desarmonia com o mandamento da isonomia. O controle material de constitucionalidade pode ter como parâmetro todas as categorias de normas constitucionais: de organização, definidoras de direitos e programáticas.” (2006, p. 29).

Pelo exposto, constata-se que a inconstitucionalidade material se realiza no momento em que a regra direciona-se contra os disciplinamentos explícitos na Carta Magna ou contrários as disposições do princípio da proporcionalidade, que seriam o ajustamento e a imprescindibilidade.

3.2.3 Inconstitucionalidade por Omissão (ou Negativa)

A compreensão de controle de constitucionalidade advém da ocorrência de que a Carta Política constitui uma regra fundamental diante das demais, conforme explica Kelsen (2003, p. 131) “regem a conduta recíproca dos membros da coletividade estatal, assim como das que determinam os órgãos necessários para aplicá-las e impô-las, e a maneira como devem proceder, isto é, em suma, o fundamento da ordem estatal”.

Dessa forma, procedendo ao procedimento legislativo em inconformidade com o dispõe a Constituição, o regulamento jurídico apresenta formas para eliminar tais regras que são conflitantes com a pretensão da Carta Magna.

Haverá inconstitucionalidade por omissão legislativa integral quanto não são utilizadas pelo legislador as direções constitucionais demandadas. E haverá inconstitucionalidade por omissão parcial no momento em que a regra estabelecida acata de forma parcial a pretensão da constituição ou de forma falha.

Esclarece Barroso (2006, p. 35) que “a omissão inconstitucional total ou absoluta estará configurada quando o legislador, tendo o dever jurídico de atuar, abstenha-se inteiramente de fazê-lo, deixando um vazio normativo na matéria”.

É importante revelar a concepção de Mendes (2010, p. 1186), sobre esta questão, ao dispor que:

Caso clássico de omissão parcial é a chamada exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade. Tem-se a exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade se a norma afronta o princípio da isonomia, concedendo vantagens ou benefícios a determinados segmentos ou grupos sem contemplar outros que se encontram em condições idênticas.

Conforme se pode verificar a inconstitucionalidade não se realiza somente por meio de um ato do legislador no momento de promulgação da lei que será contrário aos regulamentos da Carta Magna, e sim quando inadimplir seus deveres constitucionalmente estabelecidos, puramente por não legiferar ou por legiferar de modo imperfeito.

3.3 Formas de Controle de Constitucionalidade

3.3.1 Classificação

Unindo-se a hierarquia da Constituição Federal e a permissibilidade de existir as inúmeras formas de inconstitucionalidade, tem-se como importante a existência de ferramentas que dominam a verdadeira adequação da legislação ou do ato normativo com a Carta Magna.

De acordo com Ferreira Filho (2008, p. 34), controle de constitucionalidade seria “a verificação da adequação de um ato jurídico (particularmente da lei) à Constituição”.

Na concepção de Lenza (2008, p. 117), a concepção de controle, determinada de modo rigoroso de uma Carta Política, “pressupõe a noção de um escalonamento normativo, ocupando a Constituição o grau máximo na aludida relação hierárquica, caracterizando-se como norma de validade para os demais atos normativos do sistema”. De acordo com Canotilho (2003, p. 887):

[...] o Estado Constitucional democrático ficaria incompleto e enfraquecido se não assegurasse um mínimo de garantias e de sanções: garantias da observância da estabilidade e preservação das normas constitucionais; sanções contra atos dos órgãos de soberania e dos outros poderes públicos não conformes com a constituição.

Sendo assim, é importante o desempenho do controle para assegurar da constitucionalidade das outras ações realizadas pelo Poder Público. Tal controle deverá ser desempenhado de inúmeros modos, em ocasiões diferentes, por entidades diferentes e com aptidão e objetivo distinto.

Em relação ao controle de constitucionalidade, quanto ao momento, este é desempenhado, de forma preventiva ou repressiva. No ordenamento brasileiro, os dois deverão ser desempenhados pelos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.

A finalidade do controle preventivo seria de impedir e/ou precaver que uma legislação inconstitucional venha ser parcela de uma norma legal. De acordo com Novelino (2009, p. 221), acontece, uma vez que, anteriormente a publicação de uma legislação ou emenda.

É desempenhado pelo Poder Legislativo através das Comissões de Constituição e Justiça das Casas Legislativas, já o Poder Executivo poderá desempenhá-la por meio da sanção legal e, o Poder Judiciário quando em mandado de segurança obtido por parlamentar, por causa da não verificação do devido processo legislativo da Constituição.

Diversamente, o controle repressivo acontece frente a regra anteriormente formalizada, depois da finalização do procedimento legislativo, garantindo a supremacia da Constituição através “da invalidação ou não aplicação de leis e atos dos poderes públicos” (NOVELINO, 2009, p. 221).

Desempenhará o controle repressivo o Poder Legislativo quando: de lei delegada, no momento em que o Poder Executivo exorbitar as restrições da delegação legislativa; abandono de medida provisória apresentada como inconstitucional; e controle pela sua instituição assistencial, Tribunal de Contas, que detém como competência o julgamento da constitucionalidade das normas e das ações do poder público.

Em relação ao Poder Executivo, este o poderá através de seu chefe, abdicar a realização da norma compreendida como inconstitucional, em razão de, segundo dispõe Novelino (2009, p. 223), não existe “hierarquia entre os poderes,

uma vez que todos estão igualmente subordinados, de forma direta, à Constituição”. Sendo assim, se a regra normativa não esta em consonância com ela, não há como demandar a sua realização, visto que a inexistência de vínculo de submissão.

Por fim, o controle repressivo pelo Poder Judiciário, fundamental encarregado da prática desta forma de controle, poderá desempenha-lo, através qualquer magistrado ou tribunal, se o controle for difuso, ou por meio do STF, quando o controle for concentrado, estabelecendo a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo.

Já a forma de controle quanto a natureza poderá ser política, jurisdicional ou mista.

De acordo com Lenza (2008, p. 138), o controle político “é exercido por órgão distinto dos três poderes, órgão este garantidor da supremacia da Constituição. [...] sendo o controle normalmente realizado pelas Cortes ou Tribunais Constitucionais”, sendo estes, sem domínio jurídico.

Continua o autor dispondo que o sistema de controle jurisdicional das ações normativas, seria “realizado pelo Poder Judiciário, tanto através de um único órgão (controle concentrado) como por qualquer juiz ou tribunal (controle difuso)” (LENZA, 2008, p. 138), sendo este o consagrado pelo Brasil.

Também designado como sistema híbrido, o misto, unifica os sistemas anteriormente explicitados, de forma que determinadas classes de legislação são reprimidas ao controle jurisdicional enquanto outras pelo controle político (NOVELINO, 2009, p. 225).

A respeito da finalidade do controle de constitucionalidade, a mesma poderá ser concreta ou abstrata.

Quando o julgamento da constitucionalidade se realizar tendo como escopo o recurso de uma contestação própria de um acontecimento real, abrangendo direitos subjetivos, estará de frente com o controle concreto. Sobre esta forma de controle dispõe Novelino (2009, p. 225):

[...] a decisão sobre a (im)procedência do pedido (consequente) irá depender do juízo formulado acerca da constitucionalidade discutida incidentalmente (antecedente). Por isso, a denominação 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 [...] e de outras espécies.

Contudo, quando houver o julgamento em tese, sem que haja um acontecimento real e sem partes formais, com estabelecimento autônomo de uma pretensão legal própria, verifica-se o controle abstrato, onde se tem a finalidade somente da constatação da (in)constitucionalidade. Igualmente designado de via de ação, direta, ou principal.

Em ambas as finalidades, seja ela concreta ou abstrata, se integram ao sistema de controle de constitucionalidade do Brasil.

Por fim, quanto ao controle de constitucionalidade em relação a competência, segundo a instituição jurisdicional apta ao desempenho do controle de constitucionalidade, o mesmo pode ser concentrado ou difuso.

Considerará controle difuso, ou ainda aberto conforme designação dada pelo sistema norte-americano, quando o encargo para a constatação da apropriação da Carta Magna for imputação de todas as instituições do Poder Judiciário.

Contudo, no momento em que o controle incumbir somente a certa instituição jurisdicional, se verificará o controle concentrado, ou reservado, conforme designação do sistema austríaco ou europeu.

Conforme esclarece Novelino (2009, p. 227), a Carta Magna de 1988 “adota o controle jurisdicional misto (ou combinado) de constitucionalidade das leis e atos normativos, cujo exercício pode ocorrer pelas duas vias: difusa ou concentrada”.

Destacam Paulo e Alexandrino (2008, p. 707), que de acordo com o padrão de controle seguido pelo país, “se conjugam os modelos difuso [...], possibilitando a todos os órgãos do Poder Judiciário a realização do controle [...], e concentrado [...], em que o órgão de cúpula do Poder Judiciário realiza o controle [...]”.

3.3.2. Controle Prévio (ou Preventivo)

O objetivo do controle preventivo seria de impedir a entrada na legislação pátria normas inconstitucionais, isso acontece através das comissões de constituição e justiça e por meio da sanção legal. Cada uma dessas circunstâncias é esclarecida por Moraes (2006, p. 664-665) ao dizer que:

A primeira hipótese de controle de constitucionalidade preventivo refere-se às comissões permanentes de constituição e justiça cuja função precípua é analisar a compatibilidade do projeto de lei ou proposta de emenda constitucional apresentados com o texto da Constituição Federal.

[...]

A segunda hipótese encontra-se na participação do chefe do Poder Executivo no processo legislativo. O Presidente da República poderá vetar o projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional por entendê-lo inconstitucional. [...] É o chamado veto jurídico.

O controle prévio, segundo Lenza (2006, p. 101) seria aquele desempenhado durante a realização de um “processo legislativo de formação do ato normativo”. No momento da exposição de qualquer projeto de lei, quem iniciar o procedimento legislativo em geral possui a obrigação de constatar se materialmente não existe qualquer vício de inconstitucionalidade, para dar seguimento ao processo.

3.3.3 Controle Posterior (ou Repressivo)

Compreende na constatação, o controle posterior ou repressivo, pelas instituições de controle, se o regulamento detém qualquer vício formal ou material de constitucionalidade. No Brasil, em regra, consagra-se o controle de constitucionalidade repressivo jurisdicional, momento em que o Poder Judiciário vem a controlar a legislação ou ação normativa diante da Constituição da República Federativa do Brasil, para retirá-los da legislação se diversos a Carta Magna. O controle repressivo é classificado por Moraes (2006, p. 666), ao dizer que:

Há dois sistemas ou métodos de controle judiciário de constitucionalidade repressiva. O primeiro denomina-se reservado ou concentrado (via de ação), e o segundo, difuso ou aberto (via de exceção ou defesa).

Excepcionalmente, porém, a Constituição Federal previu duas hipóteses em que o controle de constitucionalidade repressivo será realizado pelo próprio Poder Legislativo.

Em ambas as hipóteses, o Poder Legislativo poderá retirar normas editadas, com plena vigência e eficácia, do ordenamento jurídico, que deixarão de produzir seus efeitos por apresentarem um vício de inconstitucionalidade.

Tal controle desempenhado pelo judiciário seria misto, isto é, pode acontecer de modo difuso ou concentrado. A respeito do controle difuso, dispõe Moraes (2006, p. 665), que versado como uma ressalva ou amparo, seria assinalado através da “permissão a todo e qualquer juiz ou tribunal de realizar no caso concreto a análise sobre a compatibilidade do ordenamento jurídico com a Constituição Federal”.

De acordo com Silva (2005, p. 49), o controle difuso acontece no momento em que é consagrado a sua prática a todos as instituições do Poder Judiciário.

Explica Lenza (2006, p. 108) que a existência do controle de difuso no momento em que um recurso de apelação for disseminado no tribunal apropriado, e houver um questionamento fortuito a respeito da constitucionalidade de lei ou ato normativo, gera-se uma questão de ordem, de modo que tal constitucionalidade devesse ser avaliada pelo Tribunal Pleno, ou instituição própria do tribunal.

Destaca-se que para que o tribunal venha a determinar a inconstitucionalidade de um ato normativo ou lei, do Poder Público, necessitará ser verificada a disposição de reserva do plenário, conforme dispõe a Constituição Federal, em seu art. 97.

Poderá chegar ao Supremo Tribunal Federal à questão a respeito da inconstitucionalidade, por meio do Recurso Extraordinário, como dispõe a Carta Magna em seu art. 102, III, "a", "b" e "c", compreendida como a cláusula de reserva do plenário.

Se o controle de constitucionalidade for admitido pelo Tribunal de Cúpula do Poder Judiciário ou então por um tribunal especial, constata-se o controle concentrado. A respeito desta forma de controle de constitucionalidade, dispõe Moraes (2006, p. 687) que:

Por meio desse controle, procura-se obter a declaração de inconstitucionalidade da lei ou ato normativo em tese, independente da existência de um caso concreto, visando-se a obtenção da invalidação da lei, a fim de garantir-se a segurança das relações jurídicas, que não podem ser baseadas em normas inconstitucionais.

É importante somente mencionar as espécies de controle concentrado admitidos pela Constituição Federal de 1988, que seriam ação direta de inconstitucionalidade genérica (art. 102, I, "a", da CF), ação direta de inconstitucionalidade interventiva (art. 36, III, da CF), ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º, CF), ação declaratória de constitucionalidade (art. 102, I, "a", in fine, CF) e arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, § 1º, CF).

4 A INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE DECORO PARLAMENTAR

4.1 O Regime Democrático Brasileiro

O Poder Público, em linhas gerais, detém uma dupla significação na história do direito, onde, por um lado é compreendido como a força institucionalizada e, do outro, compreende a própria sociedade ou nação, constituída politicamente.

Contudo, o Estado Democrático de Direito revela um padrão dentre o qual se congrega o Estado de Direito a um Estado Democrático. Direciona a concepção de Kelsen o Estado de Direito, isto é, a de um governo regulamentado pelo direito e por meio da natureza legal. Por conseguinte, as composições do Estado necessitam ser sujeitas as condições do direito, resistindo os da coerção, arbítrio, prepotência, etc. O Estado de Direito assinala-se por ser aderido pela Constituição, implicando, prontamente, a existência de uma pequena organização sendo, conseqüentemente, a Constituição.

Dispõe Gomes (2008, p. 31), que o Estado Democrático significa “[...] que o governo é formado pelos cidadãos, os quais são escolhidos livremente pelo voto direto e universal. Assim, os próprios cidadãos são os responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas”.

Nesse sentido, o Estado Democrático de Direito é assinalado como o padrão do Poder Público que compreende os direitos individuais, sociais e políticos de uma sociedade corretamente estruturada. Na Constituição de 1988, resguardou-se um espaço distinto aos direitos fundamentais, sendo destacados os princípios da democracia, econômica, sociais e cultura.

O legislador constituinte inovou na Constituição Federal de 1988 ao determinar que a República Federativa do Brasil instituir-se-ia em Estado Democrático de Direito, onde os alicerces seriam a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (CF, art. 1º).

A seriedade dada à democracia demonstra-se na própria redação constitucional, que a edifica a base do Estado brasileiro. Segundo Bonavides (2008, p. 160), a democracia constitui previamente um direito do que um sistema político, isso porque:

O mais fundamental dos direitos da nova ordem normativa que se assenta sobre a concretude do binômio igualdade-liberdade; ordem cujos contornos se definem já com desejada nitidez e objetividade, marcando qualitativamente um passo avante na configuração dos direitos humanos.

Sendo assim, o preceito democrático constitui o próprio fundamento do Estado brasileiro, em razão da qual é plausível o desempenho dos demais direitos assegurados à sociedade. Conforme explicam Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 149), ao explanarem que:

O princípio do Estado Democrático de Direito aparece como um superconceito, do qual se extraem diversos princípios, como o da separação de Poderes, o do pluralismo políticos, o da isonomia, o da legalidade e, até mesmo, o princípio da dignidade da pessoa humana.

Destaca-se também que a Carta Magna, em seu parágrafo único, do art. 1º, admite claramente que todo poder advém do povo, que o desempenha de forma direta ou através de representante nomeado em eleições abertas e recorrentes. Como segurança do compartilhamento da sociedade no método político, a Constituição atentou de adotar os direitos políticos em seu art. 14, quando determinou que a supremacia do povo se desempenhasse por meio do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com importância semelhante a todos, e, conforme dispõe a lei, perante o plebiscito, referendo e iniciativa popular.

É evidente que o único governo capaz de satisfazer inteiramente todas as exigências do estado social é aquele em que o povo todo participe; [...] que a participação deve ser sempre tão grande quanto o progresso da comunidade o permita; e que em última análise o que é desejável é nada menos do que a participação de todos no poder soberano do Estado (MILL, 1958, p. 49).

Deste modo, verifica-se, que a democracia brasileira encontra-se designada no regime de representação, desempenhada por meio do sufrágio, direito assegurado a sociedade brasileira, correto titular da supremacia do Brasil. Isto é, a população administra através de seus representantes, a quem atribui competências nas eleições. Sendo assim, a materialização da democracia se sujeita fundamentalmente do amparo do sistema representativo e ao direito ao sufrágio.

4.2 Sufrágio e Representatividade Popular

O direito ao sufrágio constitui instituto essencial no democratismo representativo, já que possibilita que o cidadão compartilhe da vida política do país, tanto como representado, quanto como representante. Configura-se direito público individual que atribui as pessoas à competência de votar e serem eleitos, compartilhando deste modo com a estruturação e prática do Estado. Na concepção de Moraes (2008, p. 226), “o direito de sufrágio é essência do direito político, expressando-se pela capacidade de eleger e de ser eleito”.

Igualmente explica Azambuja (1995, p. 334), a respeito do sufrágio dizendo que:

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.

Deste modo, em uma democracia é importante que se assegure o direito ao sufrágio a todos os indivíduos da sociedade, sem qualquer demanda específica, já que, de acordo com Candido (1999, p. 25), “quanto mais amplo e garantido for o poder de sufrágio, mais efetivo, a princípio, será o regime democrático, sendo aquele característica deste”. A respeito do direito de sufrágio e o princípio democrático esclarece Canotilho (1998, p. 294) que:

O sufrágio é um instrumento fundamental de realização do princípio democrático; através dele, legitima-se democraticamente a conversão da vontade política em posição de poder e domínio, estabelece-se a organização legitimamente de distribuição dos poderes, procede-se a criação do ‘pessoal político’ e marca-se o ritmo da vida política de um país. Daí a importância do direito de voto como direito estruturante do próprio princípio democrático e a relevância do procedimento eleitoral justo para a garantia da autenticidade do sufrágio.

Deste modo, o sufrágio precisa ser universal, que seria o direito de eleger e de ser eleito conferido a todos os cidadãos, involuntariamente a determinação de qualidades próprias. A respeito da questão dispõe Miranda (1998, p. 59) que:

O sentido do sufrágio universal não é que todos, incluindo as crianças e os dementes, tenham direito de voto; é que haja correspondência entre capacidade civil e capacidade eleitoral, que tenham direito de todo e, assim,

interfiram na regência da comunidade todos aqueles que podem reger as suas próprias pessoas.

Em outras palavras, o direito de sufrágio limitado, em que o mundo dos eleitores é restrito por determinação de condições particulares, como aptidão econômica e intelectual. Explana Aras (2006, p. 90) que:

[...] no primeiro caso, tem-se o sufrágio censitário, em que se leva em consideração a fortuna do cidadão. No segundo caso, tem-se o sufrágio capacitário, em que é considerada a formação intelectual do cidadãos para qualificação como eleitor.

De acordo com a Constituição, em seu art. 14, o sufrágio é universal, de forma que os direitos políticos são admitidos a todos os cidadãos do Brasil, independente de outra condição particular. Quando admitisse uma democracia representativa não deveria ocorrer de outro modo, já que “o sufrágio é o modo como se garante a representação do povo no governo” (CUNHA, 2004, p. 35).

A representação é casualmente empregada para explicar a condição em que o representante, em supressão ao representado, manifesta seu desejo em nome deste, a respeito de quem incidem as consequências desta manifestação. Esclarece Aras (2006, p. 46) que “a ideia chave da representação está no fato de que o representante age, em determinada situação, por conta e em nome de outrem. Essa é a chamada representação direta ou perfeita”.

Na concepção de Silva (2003, p. 58), a democracia representativa possui como subsídio fundamental o mandato representativo, já que:

Consubstancia os princípios da representação e da autoridade legítima. O primeiro significa que o poder, que reside no povo, é exercido, em seu nome, por seus representantes periodicamente eleitos, pois uma das características do mandato é ser temporário. O segundo consiste em que o mandato realiza a técnica constitucional por meio da qual o Estado, que carece de vontade real e própria, adquire condições de manifestar-se e decidir, porque é pelo mandato que se constituem os órgãos governamentais, dotando-os de titulares e, pois, de vontade humana, mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou, por outras palavras, o poder se impõe.

Sabe-se que, as instituições representativas encontram-se em permanente transformação, principalmente no que diz respeito a independência do representante sobre o eleitor, assegurada pelos liberais. Sua relativização vem sendo corriqueira na representação moderna, para impedir distorções entre o desejo

popular e dos eleitores. Explica Aras (2006, p. 66) que cada vez mais vem sendo demandado “a manutenção da identidade entre a vontade do eleito e a do eleitor, com forte tendência a enquadrar a atuação do parlamentar na moldura do ideário programático do partido pelo qual concorreu e foi eleito”.

4.3 O Decoro Parlamentar

A definição de Decoro Parlamentar é dada por Reale (1969, p. 80) quando menciona Dória, que dispõe que: “Decoro é a dignidade específica, o respeito do homem digno à posição que ocupa, às funções que exerça, ao meio onde se ache”. Na concepção do autor não é demasiado ir até a origem do termo, já que deste modo é possível obter um ponto de vista do seu verdadeiro sentido, diante desta afirmação, esclarece 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 honestidade (REALE, 1969, p. 88).

Deste modo, de acordo com o autor, o decoro constitui uma peculiaridade que precisa direcionar o comportamento da pessoa. Quanto ao parlamentar, suas ações precisam ser honradas, incorruptíveis e respeitadas, em consonância com a condição que possuem.

Rangel Júnior (apud ARAGÃO, 2007, p. 65) esclarece que decoro parlamentar seria um ‘estatuto’ que objetiva sustentar a ética da instituição, a saber:

Ou seja, 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. Eis que tal instituto se manifesta como expressão da moralidade institucional relativa aos parlamentares, em favor da instituição do Parlamento.

Sendo assim, o decoro parlamentar age como a integridade administrativa, na direção em que as pretensões particulares dos parlamentares não devem priorizar-se frente a pretensão pública. A respeito desta questão explica Teixeira (1998, p. 43) que:

[...] proponho ser a figura do decoro parlamentar redefinidora de um espaço para a esfera privada e pessoal do decoro na vida política brasileira que ao contrário dos 'favorecimentos' políticos – vem reforçar o funcionamento das instituições representativas nos termos das chamadas democracias modernas. (TEIXEIRA, 1998, p.43).

Dispõe ainda o autor que “Decoro é comportamento, é imagem pública, é honra, é dignidade. Decoro parlamentar é obrigação de conteúdo moral e ético que não se confunde com aspectos criminais, embora deles possa decorrer”. (TEIXEIRA, 1998, p. 43).

Mesmo que, para determinados autores, o decoro parlamentar é uma definição livre e incerta conforme os modelos sociais em vigor, pode-se compreender que o decoro parlamentar constitui um instituto constitucional que possui a finalidade de resguardar a ética do parlamento. Frente esta afirmação, explica Teixeira (1995, p. 5) que:

[...] Tinha-se a compreensão de que, no universo da honra, a conduta desonrada não se esgota no indivíduo que a cometeu mas compromete todo o coletivo a que ele pertence. Pois se um membro partilha da honra de seu grupo, e com este se identifica predominantemente, a sua desonra se reflete sobre a honra de todos. Havia, assim, uma honra coletiva a ser preservada que encontrou expressão na noção de decoro parlamentar. Este foi o sentido dos inúmeros pronunciamentos que alertavam para a necessidade de "separar o joio do trigo", para o perigo de se desmoralizar o próprio Congresso Nacional.

Determina o Decoro Parlamentar que os integrantes do Parlamento possuam um comportamento incorrupto, desempenhando com renome, seriedade e integridade o cargo legislativo. Oferece uma similaridade com o instituto da integridade administrativa, na direção de que a pretensão pública, do Parlamento, necessita ser priorizada frente as pretensões particulares, e também satisfazer aos princípios consagrados pela Constituição em seu art. 37, que seriam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

4.4 Atuação Judiciária

Na visão do Poder Judiciário, constata-se como papel principal o encargo jurisdicional que na concepção de Silva (2009, p. 108) compreende em “aplicar o direito aos casos concretos a fim de dirimir os conflitos de interesse”. Entretanto, este papel não compreende apenas em conduzir a justiça, a sua função mais

importante seria de “ser o verdadeiro guardião da Constituição, com a finalidade de preservar, basicamente, os princípios da legalidade e igualdade, sem os quais os demais poderes se tornariam vazios” (MORAES, 2001, p. 433-434).

De modo particular, Ferreira Filho (2003, p. 192) versa como papel do judiciário ao de pronunciar o direito devendo, eventualmente analisar as ações dos outros poderes, com o intuito de resguardar a obrigação da lei. Nesta direção é que oferece o princípio da inafastabilidade do controle judicial no momento em que se possuiu como objeto as ações dos Poderes Legislativo e Executivo quando violarem direitos fundamentais.

Esta é uma das questões que vinculam as políticas públicas com o direito, já que o objeto basilar das atuações do governo precisam possuir como fundamento os direitos fundamentais, que atrela, além dos poderes majoritários, o Judiciário, que precisa consagra-los de modo imediato, conforme dispõe a Constituição em seu art. 147, § 5º, “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

Em relação ao desempenho judiciário particularmente no controle das políticas públicas, resta claro que esta questão não é assunto pacificado entre os juristas e doutrinadores.

Existe a concepção de que o Poder Judiciário, quanto age no campo das políticas públicas, restaria invadindo o campo da jurisdição dos outros poderes, violando o Princípio da Separação de Poderes.

Em relação a Separação de Poderes, compreende Appio (2005, p. 149-150) que se encontra fundamentada na especificação dos papéis do Poder Público, contudo não proíbe a prática eventual de certo papel por outro órgão. Dispõe, também, que seria da inerente origem do Poder Judiciário intervir na prática dos exercícios dos outros Poderes, tendo em vista que é constitucionalmente encarregado de observar a conformação destes com a Carta Magna.

Ressalta o doutrinador que a interferência judiciária não dever ser compreendida como incursão ao campo legislativo ou administrativo, nas situações em que não existe uma “reserva absoluta da lei ou ainda quando a Constituição não houver reservado ao administrador (Executivo) a margem de discricionariedade necessária ao exercício de sua função” (APPIO, 2005. p. 150). Nesta situação, será esta prática ajustada até mesmo com a democracia.

Na mesma linha de pensamento, encontra-se a concepção de Grinover (2008, p. 169), que acolhe o equilíbrio dos três Poderes Estatais, já que: “para que os objetivos fundamentais do Estado sejam alcançados”, competindo ao judiciário “investigar o fundamento de todos os atos estatais a partir dos objetivos fundamentais inseridos na Constituição (art. 3º da CF brasileira)”. Argumenta, nesta direção, que sempre que os Poderes Legislativo e Executivo violarem a probidade e a força dos direitos fundamentais deverá agir o Poder Judiciário de modo a controlar tais atuações (GRINOVER, 2008, p. 169-170).

Constata-se, deste modo, que a própria redação da Constituição determina dependências ínfimas entre os Poderes do Estado, especialmente em relação a elevação e amparo dos direitos fundamentais (BARCELLOS, 2006, p. 22).

Confirmando esta tese, Rocha (1995, p. 69-70), ressalta que frente as garantias constitucionais, o Poder Judiciário possui a competência de intervir nos outros poderes em razão da existência de transgressão ou iminência a direito. Argumenta o autor que, em proteção aos direitos fundamentais, há a possibilidade de controle do judiciários frente aos outros poderes, no que diz respeito a conformidade com a Constituição e as leis. Destaca que a segurança de tais direitos são conferidos ao judiciário, que lançara o termo final em sua segurança, sendo imprescindível esta segurança para que não fiquem somente no projeto de deliberações de pretensões.

Também a respeito desta questão ressalta-se o entendimento de Costa (2006, p. 64) a respeito da separação dos Poderes, que revela que a tese oferecida por Montesquieu não almejava estabelecer um padrão de Poderes, duramente separados, sendo seu desejo a restrição do poder, que não precise encontrar-se limitado a único órgão, o que indisporia a autonomia.

Sendo assim, não existe incompatibilidade entre a prática do controle do Judiciário, frente aos outros poderes e o que dispõe a Constituição, em seu art. 2º, que determina que são independentes e harmônicos entre si, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Neste contexto, o doutrinador mencionado retira impetuosamente o princípio da Separação dos Poderes, como óbice da atuação do Judiciário e adverte que há apelos ao exercício desta prática. Seriam elas, dentre outras, a demanda de que o juiz, na sua prática jurídica não apenas empregue a legislação, mas que igualmente analise e elabore formas de complementar as concernentes brechas,

com a finalidade de melhor resposta para acabar com os conflitos, já que não é plausível a legislação versar sobre todos os casos concretos (COSTA, 2006, p. 65).

Versa sobre o fato de que as constituições começaram a versar não apenas das garantias, mas igualmente de delimitações vinculantes a serem de forma obrigatória verificadas por seus destinatários, especialmente pelo Poder Público, começando a convir como direção para as atuações públicas, carregando-as de responsabilidades como justiça, igualdade e bem-estar social. E mais propriamente no Brasil, a Carta Magna pode ser considerada como progressista, que direciona a probabilidade do concreto avanço dos direitos humanos, gerando as transformações imprescindíveis para assegurar uma digna vida (COSTA, 2006, p. 66).

Esta solicitação ao Judiciário o torna “mais partícipe na arena pública, ainda que se reserve um lugar central para os Parlamentos na densificação dos programas constitucionais” (COSTA, 2006, p. 67). Deixa claro que esse “dirigismo constitucional”, consagrado na questão de a própria Carta Magna conferir novas competências ao Poder Público que precisam ser obrigatoriamente verificadas, acarreta ao “estabelecimento de novos parâmetros jurídicos de controle de validade das políticas públicas fortalecendo ainda o controle sobre as omissões legislativas” (COSTA, 2006, p. 68), conferindo espaço para que a discricionariedade dos entes públicos venha a ser restringida pelo Judiciário.

Nesta questão, volta-se ao entendimento de Ferreira Filho (2003, p. 192) quanto ao papel do Poder Judiciário, que incide em explicar o direito, eventual, de analisar a atuação de o outro Poder, sem, entretanto, com o objetivo de conter ou monitorar, mas apenas de assegurar o domínio dos regulamentos. Contudo, compreende-se que não resiste ao controle do Judiciário a transgressão dos direitos particulares, frente ao princípio da inafastabilidade do controle do Judiciário, disposto na Carta Política, no art. 5º, inciso XXXV.

Diante de tal questão, Bucci (2006, p. 31) argumentar ser inquestionável a probabilidade de exame de uma política pública pelo Judiciário, já que evidenciam direitos, contudo, precisam encontrar-se inseridos “juízos acerca da qualidade ou adequação, em si, de opções ou caminhos políticos ou administrativos do governo, consubstanciados na política pública”.

Deste modo, é plausível aqueles que são alcançados pelas vantagens consagradas com o desempenho da norma, que confere as entidades governamentais a capacidade para desempenhar e obter finalidades, a exigência do

seu desempenho, no momento que versar sobre um direito subjetivo (DERANI, 2006, p. 137).

Vale destacar que é nesta direção que vem se dispondo o Supremo Tribunal Federal, como se pode verificar do exame da Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 45) de 29 de abril de 2004, da relatoria do Ministro Celso de Mello, a saber:

[...] não se incluiu, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas desta Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (...), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. [...] Se tais poderes agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a existência digna e essências à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedente já enfatizado – e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico –, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado .

Perante o que fora explicado não pode ser outro o entendimento de que o desempenho do Poder Judiciário frente ao controle das políticas públicas não viola o entendimento de tripartição dos Poderes e que este papel, mesmo que aconteça apenas em situações extraordinárias, advém da própria Carta Magna e induz a uma crescente concretização dos direitos fundamentais.

4.5 A inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar

Em relação a imprescindível relação entre a ação do legislador e os direitos políticos essenciais, Sarlet (2007, p. 207-208) dispõe que:

Na medida em que os direitos políticos são considerados como direitos de participação (no sentido de uma posição ativa do indivíduo) na atividade estatal e na condução do interesse público, costumam – como já frisado alhures – ser enquadrados no status civitatis de Jellineck ou mesmo no âmbito das liberdades-participação dos franceses. Neste sentido, também a

lição de Pontes de Miranda, para quem os direitos políticos são direitos à participação na formação da vontade estatal e direitos ao exercício de funções públicas. Mais recentemente, de acordo com a lição recolhida de Vieira de Andrade, sustentou-se, entre nós (diga-se de passagem, acertadamente), a natureza mista dos direitos políticos que, na condição de direitos de participação dos cidadãos na vida política, possuem natureza mista de direitos de defesa e direitos a prestações.

Nesta direção, é preciso levar em consideração que o único modo de resguardar tais direitos, num Estado Democrático de Direito, frente ao qual a supremacia popular constitui um dos fundamentos de conservação seria verificar a determinação constitucional em relação ao decoro parlamentar, por ser este a conexão de atrelamento que há entre o eleitor e o eleito posteriormente a prática do voto.

Retirar essa relação mínima, o decoro parlamentar, entre o representado e o representante assinala a ‘vulgarização’ da própria supremacia do povo, com importância a ser compreendida de constatação obrigatória. Isto é, o valor ao decoro parlamentar seria o comportamento positivo “mínimo” que o Poder Público deve oferecer aos cidadãos.

Sendo assim, a desempenho parlamentar decoroso seria uma “pagamento” necessário a elevação dos direitos políticos fundamentais, visto que, de outra forma, a supremacia popular se encontrará de forma equivocada transgredida.

Deste modo, o dever dos representantes para com seus eleitores, em razão dos direitos políticos fundamentais, encontra-se em conformidade com a satisfação ética, ou seja, uma prestação de contas em concepção legal. Esta, verdadeiramente, apenas se desempenhará perante o compartilhamento ativo das instituições civis no procedimento de constitucionalidade e conformidade ética mínima. Julgar diversamente não se condiz com o que deseja o sistema democrático, que dispõe que sua própria essência seria a soberania popular (SILVA, 2005, p. 135-136).

Em outros termos, de que importa o sufrágio universal, garantido pela Constituição, se a ação do Parlamentar é indecorosa e versada sobre a pretensão puramente particulares e financeiras, desvinculados do desejo e pretensão de seus representados.

Além disso, a falta de expressa determinação constitucional a respeito do direito político fundamental aqui versado não obsta a sua admissão, já que é

plausível retirar-se do direito fundamental implícito na redação sistemática da Carta Política, conforme explica Ávila (2007, p. 8) ao mencionar o entendimento de Alexy:

Ao lado da norma explícita de direitos fundamentais, Alexy acrescenta o conceito de normas adscritas, que são as que, pela indeterminação do conteúdo semanticamente aberto das normas constitucionais explícitas, discriminam seu conteúdo estabelecendo uma relação de precisão. O critério de revelação dessas normas adscritas é fornecido pela argumentação jusfundamental correta, que possibilita, até mesmo, o reconhecimento de novos direitos fundamentais.

A inobservância do que dispõe a Constituição, em seu art. 55, § 1º, gera a transgressão da regra em três níveis diferentes. Inicialmente a imoralidade parlamentar desobedece aos direitos políticos essenciais à pessoa humana, tendo em vista que estes demandam um comportamento positivo em sua realização pelos representantes, consubstanciada em atuar na proteção das pretensões maiores da sociedade e do eleitor singularmente compreendido, o que apenas pode se constatar conforme os parâmetros determinados pela ordem legal.

Deste modo, a não observância do ífimo ético, demandado a um representante da sociedade viola os direitos políticos de seus representados e, assim como, de todo o eleitorado, visto que estes admitiram em aceitar a sua representação, por desejarem a multiplicidade política.

Posteriormente, a falta de decoro parlamentar infringe a própria representatividade. Que compreende no método democrático da prática do poder. Frente a esta concepção, verifica-se que este vício significa aversão por este regime, comprometendo, em última análise, a própria democracia, tendo em vista que vulgariza seu moderno procedimento de prática.

Por fim, logo que, o vício por decoro parlamenta compromete os direitos políticos fundamentais e a representatividade, por si só, tais razões atenderiam para violar igualmente a soberania popular. Contudo, pode-se argumentar diversamente, apoiando-se na ambiguidade da definição de soberania popular.

Entretanto, do mesmo modo como diversos institutos, a soberania popular seria mais uma daquelas, que enquanto não se verifica uma definição precisa, deve-se auferir por supressão o que não lhe é adaptado.

Por conseguinte, a soberania popular, consagradora da ordem legal, tendo em vista que patente a diferenciação entre “a titularidade e o exercício do Poder Constituinte, sendo titular o povo e o exercente aquele que, em nome do

povo, cria o Estado, editando a nova Constituição” (MORAES, 2007, p. 22), precisa ser resguardada a todo custo, já que, diversamente, toda a sociedade perderia sua fundamentação legal.

Frente ao entendimento moral-legal, conforme o entendimento de Lenza (2006, p. 235) compreende-se que a transação escusa de pretensões particulares para a elaboração de regras legais em certa direção, isto é, conforme o desejo de determinadas pessoas, consagraria vício irremovível no procedimento de elaboração das leis.

Vício de decoro parlamentar (?) Como se sabe e se publicou em jornais, revistas etc., muito se falou em esquema de compra de votos, denominado “mensalão”, para se votar de acordo com o governo ou em certo sentido. As CPIs vêm investigando e a Justiça apurando e, uma vez provados os fatos, os culpados deverão sofrer as sanções de ordem criminal, administrativa, civil etc. O grande questionamento que se faz, contudo, é se, uma vez comprovada a existência de compra de votos, haveria mácula no processo legislativo de formação das emendas constitucionais a ensejar o reconhecimento da sua inconstitucionalidade? Entendemos que **sim** e, no caso, trata-se de **vício de decoro parlamentar**, já que, nos termos do art. 55, § 1º, “é incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o **abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional** ou a **percepção de vantagens indevidas**”. Vamos aguardar a maneira, uma vez ajuizada alguma ADI com base nesta tese, como o STF vai enfrentar essa importante questão. Em nosso entender, sem dúvida, trata-se de inconstitucionalidade, pois maculada a essência do voto e o conceito de representatividade popular” 10 (grifos no original) (LENZA, 2008, p.132-133).

A discussão e a consenso entre as entidades políticas que compartilham com o processo de tramitação de um projeto de lei são próprios à democracia pluralista, que procura conformidade com a Constituição, art. 1º, inciso V.

Entretanto, tanto o dissenso quanto o consenso político necessita ser confirmado por acepções, que objetivem o bem estar da sociedade, isto é, fieis a pretensão pública. Não é possível alcançar o que dispõe a Constituição, no seu art. 1º, parágrafo único, se a democracia se limita a elevação de pretensões totalmente particulares e envolvidas de imoralidade.

Em relação a promiscuidade entre as pretensões particulares e a prática da democracia por seus representantes, esclarecia Rousseau que: “Nada é mais perigoso que a influência dos interesses privados nos negócios públicos e o abuso das leis por parte do governo é um mal menor que a corrupção do legislador, continuação infalível dos interesses particulares”.

Sendo assim, pensa-se que a tramitação de votos, seja qual for a forma empregada, para o sucesso de certo projeto de lei em votação, além de configurar indecoro no cargo parlamentar, assinala-se evidente transgressão ao artigo da Constituição mencionado, que garante a soberania popular.

Com isso, compreende-se que a transgressão ao que dispõe a Carta Magna, em seu art. 5º, § 1º configura inconstitucionalidade incidente frente ao processo legislativo constitucional, prontamente violando igualmente o que dispõe o parágrafo único do art. 1º, da Constituição, sendo a consequência deste método firmemente inconstitucional.

Em outras palavras, a respeito dos tipos de vícios de inconstitucionalidade que podem denegrir uma regra, designa-se como sendo formal, a inconstitucionalidade que se observa no momento em que a lei ou ato normativo possuir qualquer falha em seu modo, ou seja, no processo legislativo de sua consagração, ou ainda por que tenha sido realizado por autoridade sem competência para elaborá-la. E material, de contexto, a inconstitucionalidade a respeito da questão, isto é, do contexto do ato normativo (LENZA, 2008, p. 129).

Acata-se neste estudo, o entendimento de que a transgressão a Constituição em seu art. 55, § 1º configura uma terceira hipótese *sui generis* de inconstitucionalidade, tendo em vista que em razão de suas particularidades não parece adequar-se o entendimento oferecido com totalidade em uma das espécies de inconstitucionalidades.

Isso porque, em razão de suas particularidades, até mesmo por causa da sua atual elaboração, mesmo que enquadre-se nas duas espécies, precisa prevalecer a sua liberalidade como vício de inconstitucionalidade, sob pena de incidir em equivoco.

Por conseguinte, não se deve retirar versar-se de puro desvio de método que não afeta o contexto de regra precedido deste método. Isso porque é inadmissível, que no Estado Democrático de Direito, a Lei Maior não seja verificada em qualquer Constancia, seja anteriormente ou posteriormente a elaboração da norma.

No campo do Direito Constitucional, verifica-se que as ações do Estado detêm origem dúplici, política e jurídica. Nesta direção, observa-se que a classe das denominadas ações meramente políticas, ausentes ao controle de

constitucionalidade, não prossegue no Estado Democrático de Direito, conforme esclarece Silva (2005, p. 46), ao dispor que:

Nossa Constituição é rígida. Em conseqüência, é a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro. Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos. Por outro lado, todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal.

Em seu turno, o voto parlamentar, compreende uma ação do Estado, visto que advém de um dos poderes deste, que seria, o Poder Legislativo. Já que as ações do Poder Executivo e do Poder Judiciário são sujeitos a análise de compatibilidade com o ordenamento jurídico, seria claramente ofensivo ao princípio da separação dos poderes, art. 2º, assim como o que estabelece o art. 5º, inciso XXXV, da Carta Magna, que as ações do papel legislativo, particularmente compreendidos, fossem preparados ausentes ao controle de constitucionalidade no que diz respeito as suas conseqüências legais, isto é, pudessem se encontrar fora do campo de irradiação dos preceitos constitucionais.

No intuito de explicar este entendimento direciona-se a concepção de Mello (2006, p. 357-358) que dispõe em relação às ações políticas, já que compreende serem aproveitáveis os mesmos motivos aos votos, em razão do caráter inconfundível político deste, com o intuito de possibilitar o controle jurisdicional de constitucionalidade:

Atos políticos ou de governo, praticados com margem de discricão e diretamente em obediência à Constituição, no exercício de função puramente política, tais o indulto, a iniciativa de lei pelo Executivo, sua sanção ou veto, *sub color* de que é contrária ao interesse público, etc. Por corresponderem ao exercício da função política e não administrativa, não há interesse em qualificá-los como atos administrativos, já que sua disciplina é peculiar. Inobstante também sejam controláveis pelo Poder Judiciário são praticados de modo amplamente discricionário, além de serem expedidos em nível imediatamente infraconstitucional – ao invés de infralegal -, o que lhes confere fisionomia própria [...] Pelo quanto se disse, entretanto – já se vê -, atribuímos à noção de ato político ou de governo relevância totalmente diversa da que lhe é conferida pela doutrina européia. Esta os concebe para efeitos de qualifica-los como atos insuscetíveis de controle jurisdicional, entendimento que repelimos de modo absoluto e que não se coadunaria com o texto constitucional brasileiro, notadamente o art. 5º, XXXV.

Resumidamente, toda vez que uma ação de origem política violar direitos, sejam eles singulares ou difusos, o comportamento parlamentar será plausível de controle jurídico.

Resta claro, que a principal objeção da tese defendida neste trabalho seria da impossibilidade de controle jurisdicional em relação ao decoro parlamentar. A respeito desta questão, explana Moraes (2007, p. 446) que:

[...] por tratar-se de ato disciplinar de competência privativa da Casa Legislativa respectiva, não competirá ao Poder Judiciário decidir sobre o mérito da tipicidade da conduta parlamentar nas previsões regimentais caracterizadoras da falta de decoro parlamentar ou mesmo sobre o acerto da decisão – desde que garantido o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório -, pois tal atitude consistiria em indevida ingerência em competência exclusiva de órgão do Poder Legislativo, atribuída diretamente pela Constituição Federal (CF, art. 55. § 1º e 2º), sem qualquer previsão de recurso de mérito.

Os dizeres do renomado doutrinador constitucionalista são irretocáveis. Destaca-se, entretanto, que se o elemento consagrador do indecoro parlamentar transgredir direitos será plausível de análise jurídica. Contudo, o que se procura neste estudo, não é o controle jurisdicional em relação aos comportamentos dos parlamentares em si mesmas compreendidas, mas sim, em relação à consequência final deste procedimento quando envolvido de imoralidades que configuram ações indecorosas pelos parlamentares.

Sendo assim, constata-se que o indecoro parlamentar que transgredir tanto o direito subjetivo político fundamental da pessoa a prática de sua cidadania, no que diz respeito a seu objetivo de compartilhar com a existência do Estado, quanto da concernente soberania popular e, sendo assim, configura-se sem qualquer dúvida possível a fulminação de inconstitucionalidade das regras elaboradas neste sentido.

5 CONCLUSÃO

De acordo com o que dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu art. 55, § 1º, acredita-se que para além de conter unicamente procedimentos dos parlamentares individuais, determina seus preceitos com ainda mais eficácia na ordem legal, na direção de se unificar com o que dispõe a Carta, em seu art. 1º, parágrafo único, a soberania popular, que constitui fundamento do concernente Estado Democrático de Direito.

Compreender de forma contrária pondera-se, no moderno exercício do progresso legal, consistiria em reduzir a supremacia do puro formalismo frente ao contexto efetivamente constitucional das regras que consagram a representatividade e os direitos políticos fundamentais e, portanto, compreender a soberania popular como ditado inicial do ordenamento jurídico brasileiro.

Resumidamente, não se procurou sugerir uma direção quixotesca da realidade legal e política, uma moral não alcançada na verdadeira política. Diversamente, procura-se com este entendimento a ínfima moral plausível no campo do Direito Constitucional, onde a expressão mais conveniente seria de forma não equivocada o decoro parlamentar.

Nesta direção, o que determina a Carta Magna, no art. 55, § 1º seria o ponto de ligação entre os campos da Política e do direito, necessitando, deste modo, priorizar a explicação que mais acolha o equilíbrio social e o acolhimento do bem comum. De forma alguma buscou-se oferecer alguma coisa ilusória, na direção de embutir um entendimento absolutamente impossível e incoerente.

Entende-se claramente que a concepção de inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar é possível não pura ilusão legal. Deste modo, compreende-se imprescindível uma ponderação a respeito dessa moderna espécie de inconstitucionalidade, que, quica, seria a mais danosa a toas as esferas da sociedade.

Desta forma, ao ser verificado o procedimento do parlamentar que reflita no campo judiciário e, verificando a importância deste no método de elaboração da regra, através de Emenda Constitucional, Lei Ordinária, Lei Complementar, dentre outras, deve os competentes por Ação Direta de Inconstitucionalidade atentar a ação do Supremo Tribunal Federal para que o mesmo delibera a respeito da violação ou

não do que dispõe o art. 55, § 1º, da Constituição, adotando o devido processo legal em sua significação substantiva no campo processual constitucional, assim como os preceitos da soberania popular, dos direitos políticos e da representatividade.

Essa moderna concepção de inconstitucionalidade acarreta para todos os cidadãos, duas vantagens incontrovertidas, que seria a cautela a má administração das imunidades parlamentares e a penalidade a retirada do mandato representativo a soberania popular.

Portanto, a soberania popular, em seu contexto multipluralista e democrática, somente devem ser efetivamente desempenhadas no campo da integridade, sendo observado o bem estar da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALEIXO, Pedro. **Imunidades parlamentares**. Minas Gerais: Revista brasileira de estudos políticos, 1961.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Imunidades parlamentares**. Brasília: Câmara dos Deputados 1982.

ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. **Ética e decoro parlamentar no Brasil e nos EUA: integração dos instrumentos de controle para mudança social**. 2ed. Brasília: Entrelivros, 2007.

ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária**. São Paulo: Lumen Juris, 2006.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005.

ÁVILA, Thiago André Pierobom. **Provas ilícitas e proporcionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

AZAMBUJA, Alexandre de. **Teoria Geral do Estado**. 33ª Ed. São Paulo: Globo, 1995.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático de direito**. Revista de Direito do Estado - RDE. Rio de Janeiro. Ano 1, nº 3: 17-54, jul/set 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **Comissões parlamentares de inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal**. Interesse público, nº. 6, 2000.

_____. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro e Martins, Ives Ganda. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo; Saraiva, 1995.

_____. **Curso de direito constitucional**. 20ª Ed. rev. ampl. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

_____. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta**: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Curso de direito constitucional**. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Teoria Constitucional da Democracia Representativa**: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

_____. **Constituição (1891)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 fev. 2012.

_____. **Constituição (1934)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

_____. **Constituição (1937)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

_____. **Constituição (1946)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 fev. 2012.

_____. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

_____. **Constituição (1969)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

_____. **ADPF 45 MC/DF** – Distrito Federal. Relator Ministro Celso de Mello, Julgamento em: 29/04/04. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

BRANCO, Eustaquio Lagoeiro Castelo. **A imunidade parlamentar**. Disponível em: <<http://eduquenet.net/imunidade.htm>>. Acesso em: 17 fev. 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Org. Maria Paula Dallari Bucci. São Paulo: Saraiva, 2006.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001.

CAMPOS, Francisco. **Comissão parlamentar de inquérito – poderes do Congresso – direitos e garantias individuais – exibição de papéis privados**. Revista Forense, nº. 195, 1961.

CANDIDO, Joel J. **Inelegibilidades no direito brasileiro**: princípio da anualidade, direitos políticos, condições de elegibilidade, inelegibilidades constitucionais, inabilitação, comentários a lei das inelegibilidades legais LC 64/1990. Bauru: Edipro, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e a teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3ª Ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CICCONETTI, S. M. **Le fonti Del diiritto**. Torino: G. Giappichelli, 1997.

CLÈVE, Clemerson Merlin. **Atividade legislativa do poder Executivo**. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

COÊLHO, S. C. N. **O controle da constitucionalidade das leis e do poder de tributar na constituição de 1988**. 3ª Ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

COELHO, Inocêncio Mártires. Ordenamento jurídico, constituição e norma fundamental. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocência Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CORREA, Maria. **Responsabilidade do Estado e dever de indenizar do legislador**. Coimbra: Coimbra, 1988.

COSTA, Flávio Dino de Castro e – **A Função Realizadora do Poder Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil** - Revista Interesse Público, Ano IV - Nº. 28, nov/dez. 2006 – Porto Alegre: Notadez.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. 2 ed. v. 5. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

CUNHA, André L. N. **Direitos Políticos**: Representatividade, Capacidade Eleitoral e Inelegibilidades. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DERANI, Cristiane. **Política Pública e a Norma Política**. In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Org. Maria Paula Dallari Bucci. São Paulo: Saraiva, 2006.

FERRAZ, Ana Cândida. **Conflito entre poderes**: o poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito** –técnica, decisão, dominação. Rio de Janeiro: Atlas, 2008.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio Século XXI Escolar: o minidicionário da língua portuguesa**. 4 ed. Ver. Ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 4ª Ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Curso de direito constitucional**. 34. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário**. Belo Horizonte. R. Brasileira de Estudos Constitucionais (RBEC), ano 2, n. 8, p. 167-186, out./dez. 2008.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

KURANAKA, Jorge. **Imunidades parlamentares**. 1ª. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

_____. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da constituição**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: LTr, 2000.

_____. **Direito Constitucional Esquematizado**. 10ª Ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Método, 2006.

_____. **Direito constitucional esquematizado**. 15. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARTINS, Yves Gonçalves. **Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05.10.1988**. São Paulo: Saraiva, 1995.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de constitucionalidade. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. Controle de constitucionalidade. In: BRANCO, P. G. G.; COELHO, I. M.; MENDES, G. M. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MIRANDA, Jorge. **Sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito em Portugal**. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. nº. 33, 2000.

_____. **Manual de direito constitucional**: atividade constitucional do Estado. Coimbra: Coimbra, 1997.

_____. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª Ed. Coimbra, 1998.

MORAES, Alexandre de. **Limitações constitucionais às Comissões Parlamentares de Inquérito**. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, nº. 44, 2003.

_____. **Direito constitucional**. 11. ed. (atualizada até a EC nº 35/01). São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 04. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Direito constitucional**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Direito Constitucional**. 23ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Direito Constitucional**. 22ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MORAES, Alexandre Pouchain de. Imunidade p'rá lamentar. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 2, n. 24, abr. 1998. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=188>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

MORAIS, Sergio Barreto. *Imunidade parlamentar nos tempos hodiernos*. **Viajurica** 14/10/2005. Disponível em: < <http://www.viajuridica.com.br/FrmE.aspx?cod=1567&ti po=1>>. Acesso em: 14 fev. 2012.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Método, 2009.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 3. ed. rev. e atual. Niterói: Impetus, 2008.

POLETTI, Ronaldo. **Controle de constitucionalidade das leis**. 2ª Ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

QUEIROZ, Ari Ferreira de. **Direito constitucional**. 13 ed. rev., ampl. e atual. até fevereiro de 2002. Goiânia: IEPC, 2002.

REALE, Miguel. Decoro parlamentar e cassação de mandato eletivo. **Revista de direito público**. São Paulo, v. 10, p.87-93, out./dez., 1969.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

SANTOS, Margaret de Oliveira Valle dos. **Comissões parlamentares de inquérito e violação ao direito fundamental à privacidade: o papel do Estado democrático de direito na garantia dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Comissões Parlamentares de Inquérito e o Conceito de Fato Determinado**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

SEHN, Sólon. A lei complementar no sistema de fontes do direito tributário. **Revista Dialética de Direito Tributário**. São Paulo: Dialética, nº. 82, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. São Paulo: RT, 2011.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24ª Ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19ª Ed. rev. atual. nos termos da Reforma Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 28 ed., revista e atualizada até EC. 53/2006. São Paulo: Malheiros: 2007.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slabi Filho e Gláucia Carvalho. 26 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SOARES, Orlando. **Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05. 10. 1988**. 11ª Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SPROESSER, Andyara. **Direito parlamentar: processo legislativo**. São Paulo: Assembleia Legislativo do Estado de São Paulo, Secretaria Geral Parlamentar, 2000.

TEIXEIRA, Carla Costa. **A honra da política**: decoro parlamentar e cassação de mandato no congresso nacional (1949-1994). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.

_____. **Decoro parlamentar**: a legitimidade da esfera privada no mundo público. 1995. Disponível em: <<http://vsites.unb.br/ics/dan/Serie176empdf.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2012.