



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INCONSTITUCIONALIDADE POR QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR, UMA
AGRESSÃO À SOBERANIA POPULAR E À DEMOCRACIA INDIRETA

Lucas Oliveira Braga da Costa

Rio de Janeiro
2018

LUCAS OLIVEIRA BRAGA DA COSTA

INCONSTITUCIONALIDADE POR QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR, UMA
AGRESSÃO À SOBERANIA POPULAR E À DEMOCRACIA INDIRETA

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Professores Orientadores:
Mônica C. F. Areal
Néli Luiza C. Fetzner
Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro
2018

INCONSTITUCIONALIDADE POR QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR, UMA AGRESSÃO À SOBERANIA POPULAR E À DEMOCRACIA INDIRETA

Lucas Oliveira Braga da Costa

Graduado pela Universidade Católica de Petrópolis. Advogado.

Resumo – O presente artigo científico visa a realizar uma abordagem crítica em relação ao que vem acontecendo no país nos últimos anos, isto é, diversos escândalos de corrupção no sentido de que Parlamentares estariam recebendo propina para votar de uma determinada maneira em processos legislativos selecionados. Com isso, tem-se um manifesto vício de consentimento, podendo ser considerado um vício formal, que acarretaria na inconstitucionalidade da lei fruto desse processo viciado. Destaque-se que a importância recai sobre o fato de que as leis são as balizas de uma sociedade civilizada, de modo que não pode ser utilizado como meio de enriquecimento ilícito, assim como para beneficiar parcela dessa mesma sociedade.

Palavras-chave - Direito Constitucional. Processo Legislativo. Quebra de Decoro Parlamentar. Vício Formal. Inconstitucionalidade. Requisitos.

Sumário: Introdução. 1. O vício por quebra de decoro parlamentar e a sua natureza. 2. Marco para ser considerado existente o vício. 3. Requisitos objetivos para o reconhecimento da inconstitucionalidade do ato normativo. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O trabalho apresentado aborda o tema do que vem sendo denominado vício de decoro parlamentar, que consiste no vício de consentimento de políticos integrantes do Poder Legislativo e Executivo em meio ao processo legislativo de criação de atos normativos, em razão do recebimento de vantagens econômicas ilícitas, com fim de beneficiar determinados setores.

No final da primeira década deste século, veio à tona um grande escândalo de corrupção envolvendo diversos parlamentares que teriam recebido recursos de origem escusa para que votassem pela aprovação de determinada Emenda Constitucional. Tal episódio repugnante culminou na famigerada Ação Penal nº 470/MG, popularmente conhecida como “Mensalão”.

Apesar de devidamente julgada pelo STF, acarretando na prisão de diversos envolvidos, verifica-se que aparentemente não serviu de desestímulo a impedir a elaboração de novos ardis contra a população e o patrimônio público. Atualmente, como é de conhecimento geral, está em curso a Operação “Lava Jato” e “Zelotes”, que cada vez mais demonstra o quadro de corrupção

sistêmica que assola o país.

Pela Operação “Lava Jato” e seus desdobramentos, vem emergindo, novamente, situações de compras de votos, enquanto que pela “Zelotes”, de obtenção de vantagens ilícitas para edição de medidas provisórias, seja como apoio político para conferir “governabilidade”, seja em benefício de determinados setores da economia e até política.

Ainda no decorrer da AP n.º 470/MG, começou-se a levantar a hipótese acerca da constitucionalidade dos atos normativos oriundos dos processos legislativos nos quais os parlamentares, com consentimento desvirtuado, participaram.

O tema é recente, com pouco material bibliográfico, carecendo de maiores digressões, muito em função da dificuldade em se reconhecer a inconstitucionalidade do ato normativo, assim como as bases jurídicas e concretas para tanto.

Para melhor compreensão do tema, inicia-se com o primeiro capítulo conceituar o tema, bem como identificar a natureza do vício. Segue, pelo segundo capítulo, para identificar o marco a partir do qual poderá ser considerado o vício para que então se possibilite o eventual reconhecimento da inconstitucionalidade do ato normativo. E, por derradeiro, pelo terceiro capítulo, discorrer acerca do fato de se um parlamentar corrompido já teria o condão de macular o processo legislativo, ou se somente com um número significativo, capaz de reverter a votação (requisito objetivo), a permitir a declaração de inconstitucionalidade.

A pesquisa será desenvolvida pelo método dedutivo, tendo em vista que o pesquisador pretende estabelecer conclusões objetivas aplicáveis às situações referenciadas acima, os quais acredita serem norteadores e viáveis para um determinado desfecho.

Visando a essa concepção, a abordagem do objeto desta pesquisa jurídica será notadamente qualitativa, explicativa e bibliográfica, considerando o fato de o pesquisador pretender se valer de bibliografia relacionada ao tema (legislação, doutrina e jurisprudência).

1. O VÍCIO POR QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR E A SUA NATUREZA

Atualmente, o controle concentrado de constitucionalidade (via Ação direta de Inconstitucionalidade, ou a sua outra face, a Ação Direta de Constitucionalidade) realizado pelo Supremo Tribunal Federal limita-se a análise de duas formas de inconstitucionalidade de determinado ato normativo, quais sejam, por vícios formais e materiais.

Em apertada síntese e de maneira bem simplória, vício formal é aquele em que uma lei (*lato sensu*) é fruto de um processo legislativo que não tenha se dado conforme o devido

processo para a sua elaboração, como por exemplo, não ter observado a devida regra de competência (iniciativa). O vício material, por sua vez, é aquele que se evidencia a partir de uma lei contrária ao texto ou a *ratio* constitucional. Embora tenha observado o devido processo legislativo, a sua matéria não se adequa ao ordenamento jurídico, uma vez que não está em consonância com a Constituição da República que o fundamenta. Como exemplo, imagina-se uma emenda constitucional que tenha abolido algum direito fundamental assegurado, logo, ela é textualmente contrária ao art. 60, § 4º, IV, da CRFB/88, que prevê ser o rol de direitos e garantias fundamentais cláusulas pétreas, bem como contrária ao seu escopo de ser uma Constituição humanista.

Em conformidade do magistério do Ministro Gilmar Ferreira Mendes¹:

costuma-se proceder à distinção entre inconstitucionalidade material e formal, tendo em vista a origem do defeito que macula o ato questionado. Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, independentemente de seu conteúdo, referindo-se, fundamentalmente, aos pressupostos e procedimentos relativos à sua formação. Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo do ato, originando-se de um conflito com princípios estabelecidos na Constituição.

Diante desse panorama, e com vistas ao maior julgamento ocorrido originariamente no Supremo Tribunal Federal, o qual teve como objeto de persecução penal um grande e complexo esquema de compra de votos (apoio político) denominado “mensalão” (Ação Penal n.º 470/MG), o qual tinha como objetivo votar nas deliberações legislativas conforme os interesses do governo ou conforme o sentido previamente determinado, o renomado constitucionalista Pedro Lenza², começou a levantar a hipótese de se reconhecer a inconstitucionalidade dos atos normativos oriundos de processos legislativos que tenha havido participação de Parlamentares corruptos.

Nas palavras do citado autor³, defendendo tal possibilidade:

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.

Esclareça-se que decoro parlamentar representa o conjunto de regras balizadoras da

¹ MENDES, Gilmar apud FRANÇA JÚNIOR, Fausto F. de. *A inconstitucionalidade por fraude ao regime democrático de norma aprovada por parlamento subornado. Âmbito Jurídico*, Out. 2007. Acesso em: 10 abr 2018.

² LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 300.

³ *Ibid*, p. 301.

atuação dos parlamentares, pautada principalmente na ética, na moralidade, na boa-fé, que deve ser por eles observadas até mesmo quando dissociados do Poder Legislativo para o desempenho de cargo no Poder Executivo⁴. Ressalte-se que sequer deveria tal modo de atuação estar expressamente previsto na Carta Magna, pois é o mínimo que se espera de quem quer que seja nomeado para representar os interesses da sociedade. Aliás, à guisa de complementação, no Dicionário Online⁵, um dos significados da palavra “vício” é “Defeito; incorreção observada em algo ou alguém: vício de formação”, e da palavra “decoro” é “Dignidade; respeito às normas morais” ou “Moralidade; maneira de agir ou de falar que denota pudor, resguardo”, duas palavras que jamais, em tempo algum, podem estar de alguma forma conectadas entre si.

Percebe-se, portanto, não ser possível de antemão subsumir a recente hipótese de vício de inconstitucionalidade como uma das mencionadas alhures, uma vez que, em princípio, não há qualquer mácula inserta no devido processo legislativo, assim como ao seu fim, a lei pode estar em perfeita consonância com a Constituição Federal, sendo até mesmo de interesse público, por exemplo, a aprovação legislativa mais importante, fruto da negociata do então governo com o certos integrantes do Congresso Nacional à época foi a Emenda Constitucional n. 41 (Reforma da Previdência).

A dificuldade decorre, principalmente, porque o assinalado vício faz-se presente no âmago do Parlamentar quando da sua atuação típica, isto é, em meio às deliberações no decorrer da produção do ato, o seu consentimento para votar encontra-se influenciado pela “vantagem indevida” percebida, o que se dispôs a condicionar para votar sob certa determinação.

Em outras palavras, a motivação do ato do Parlamentar corrupto não é de representatividade popular, mas interesse íntimo e escusos, consubstanciados no recebimento de vantagens ilícitas para votar a favor de projetos encomendados⁶.

Não obstante, a melhor colocação seria no sentido de ser o vício em estudo de natureza *formal*, sob o argumento principal de que se corpo Legislativo não estivesse corrompido, a deliberação, ao menos em tese, seria válida (desde que, por certo, não seja materialmente inválida). Trata-se, no caso (infelizmente), de uma forma de exclusão para averiguação da regularidade da deliberação.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 25.579 MC*, rel. p/ o ac. Min. Joaquim Barbosa. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=482004>>. Acesso em: 15 abr 2018.

⁵ DICIO. *Dicionário Online de Português*. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/vicio/>> e <<https://www.dicio.com.br/decoro/>>. Acesso em: 14 abr 2018.

⁶ CARVALHO, Emmanoel Ferreira. *Controle judicial de constitucionalidade por vício de decoro parlamentar: o caso mensalão*. In: *Âmbito Jurídico*, Abr. 2013. Acesso em: 14 abr 2018.

Nesse sentido é a orientação de Fausto F. de França Júnior⁷, ao discorrer sobre este ponto e, em seguida, ilustrando com um exemplo elucidativo:

ou seja, o só fato da corrupção do Parlamento não afeta o plano da constitucionalidade material da norma, isto porque o tema de fundo poderá versar sobre questão perfeitamente compatível com a Constituição. Se houver incompatibilidade material, aí a questão é outra. Exemplificando o problema, imagine-se uma hipótese na qual o Executivo encaminhasse um projeto de lei concedendo aumento a uma categoria profissional de servidores públicos, cujo projeto atendessem a todos os requisitos orçamentários e constitucionais para a sua aprovação. Imagine-se ainda que o Sindicato respectivo temendo a não aprovação, corrompesse porção relevante do Parlamento. Na hipótese, se não houvesse a corrupção, o processo legislativo seria perfeitamente válido.

Assim, a partir da corrupção do integrante do Parlamento para o fim de votar mais em razão do recebimento da vantagem indevida, do que de acordo com a sua convicção e segundo o interesse de seu eleitorado, ele próprio passa a ser integrante de um processo legislativo que o inválido. Deixa de ser um devido processo, na medida em que acarreta numa fraude à competência legiferante conferida ao Parlamento.

Desta forma, denota-se de tal malfadado atuar de Parlamentares que se deixam corromper, uma manifesta afronta à soberania popular e à democracia indireta, na medida em que ao atender aos próprios interesses escusos, deixam de exercer o seu cargo de acordo com os interesses daqueles que optaram por elegê-lo para no Congresso Nacional representá-los, bem como, e principalmente, agride à moralidade, um dos princípios norteadores da atuação de toda a Administração Pública, a matriz político-constitucional do Estado (princípio republicano).

Sob esses fundamentos, e diante do resultado do julgamento da Ação Penal nº 470/MG, foram ajuizadas as ADIs n.ºs 4.887, 4.888 e 4.889, pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL, Confederação dos Servidores Públicos do Brasil – CSPB e pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, respectivamente, todas com a pretensão de ver expurgada do ordenamento jurídico pátrio a mencionada EC nº 41/2003 (Reforma da Previdência), sob a alegação de aprovação mediante compra de voto de parlamentares, liderados por réus condenados no “mensalão”⁸, estando todas pendentes de julgamento.

Impõe-se mencionar que há orientação antiga do próprio Supremo Tribunal Federal no sentido de que “o juízo de constitucionalidade não incide sobre os motivos subjacentes à

⁷ FRANÇA JÚNIOR, op. cit. p. 3.

⁸ LENZA, op. cit. p. 3.

formulação do ato estatal”⁹. Nesse caso, o Pretório Excelso entendeu que não seria possível exercer juízo de constitucionalidade, em sede de controle concentrado, de portarias ministeriais a partir de “consideranda” do ato estatal, o que por certo não se assemelha, nem de longe, ao caso que aqui está sendo abordado.

Essa antiga orientação poderia sugerir que corrupção de um parlamentar não seria juridicamente relevante (do ponto de vista do processo legislativo estrito) para a realização do controle de constitucionalidade. Todavia, tendo em vista o atual contexto político e constitucional que é vivenciado e presenciado pela sociedade brasileira (notadamente em razão de diversos escândalos que vêm à tona), essa orientação será desafiada¹⁰.

2. MARCO PARA SER CONSIDERADO EXISTENTE O VÍCIO DE DECORO PARLAMENTAR

Segundo extraído do capítulo anterior, em síntese, uma norma é considerada válida quando encontra-se compatível com o ordenamento jurídico, tanto do ponto de vista do procedimento de sua elaboração (compatibilidade formal), como em razão das normas constitucionais e legais pertinentes (compatibilidade material). O que importa, no caso, é especificamente no que tange ao processo legislativo, tendo em vista que, conforme mencionado às linhas acima, a eventual inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar adequa-se mais à modalidade formal.

O processo legislativo consiste nas regras procedimentais, constitucionalmente previstas, para elaboração das espécies normativas, regras estas a serem criteriosamente observada pelos “atores” envolvidos no processo¹¹.

Em regra, o devido processo legislativo brasileiro possui três fases a serem observadas para a elaboração do ato normativo: a fase de iniciativa, a fase constitutiva e a fase complementar.

Ultrapassada a fase de iniciativa, isto é, feito o projeto de lei por quem tem legitimidade (competência) para a sua iniciativa e devidamente aprovado nas comissões, de acordo com as regras estabelecidas no Texto Constitucional, ele será discutido, votado e, eventualmente, aprovado pelas Casas parlamentares (em razão do bicameralismo adotado pelo ordenamento

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 432*, Relator. Min. Celso De Mello. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266353>>. Acesso em 14 abr 2018.

¹⁰ QUINTAS, Fábio Lima. *Corrupção no processo legislativo torna a lei inconstitucional?*. Consultor Jurídico.

¹¹ LENZA, op. cit. p. 3.

constitucional).

Trata-se, neste momento, do início da fase constitutiva, ocasião em que ocorre a *deliberação parlamentar*. Vale mencionar que não necessariamente a deliberação ocorre no Plenário da Casa Legislativa. Isso, porque, o art. 58, § 2º, inciso I, da Constituição Federal¹² permite às comissões a votação de projeto de lei que dispensar, na forma do respectivo regimento, a competência do Plenário, ressalvada a possibilidade de recurso de um décimo dos membros da casa¹³.

Ultrapassada as eventuais discussões, seja em sede de comissão, seja em Plenário, passe-se à votação, isto é, para aprovação ou não do ato normativo, desde que observado o quórum de instalação da sessão, bem como o quórum para sua aprovação.

Oportuno mencionar que, à luz do Regimento Interno da Câmara dos Deputados¹⁴ (arts. 186 e 188), a votação poderá ser ostensiva, adotando-se o processo simbólico (que, para aprovar a matéria, os parlamentares permanecerão sentados, levantando-se apenas os que votarem pela rejeição) ou nominal, ou, então, por escrutínio secreto, por sistema eletrônico ou cédulas, conforme a matéria a ser deliberada. Mas, em regra, adota-se a votação ostensiva para as proposições em geral, notadamente as para aprovação ou não de leis ou emendas à constituição, homenageando-se, assim, o princípio da publicidade e transparência (Princípio Republicano).

E é neste momento que ocorre o desacerto do devido processo legislativo, isto é, quando o parlamentar participante externa o seu voto, não de acordo com as suas livres convicções políticas ou ideológicas, ou tampouco a partir do sentimento de estar representando seus eleitores, mas sim, por razões inescrupulosas decorrente de recebimento ou promessa de recebimento de vantagens econômicas ilícitas, sucumbindo às mazelas da corrupção.

Não se pode deixar de registrar que, no âmbito da ADI n.º 4.887/DF¹⁵, mais precisamente no parecer m.º 10.323-RG (fls. 18, item 27) exarado pela Procuradoria Geral da República, a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade com base na presente conjuntura abordada foi expressamente admitida, tendo, inclusive a denominada como “vício

¹² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 19 set 2018.

¹³ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 482.

¹⁴ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Regimento interno da Câmara dos Deputados* [recurso eletrônico]: aprovado pela Resolução n.º 17, de 1989, e alterado até a Resolução n.º 20, de 2016. – 18. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. – (Série textos básicos; n. 141 PDF), p. 63-64. Acesso em: 19 set 2018.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *ADI n.º 4.887/DF*, Rel. Min. Cármen Lúcia. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24191062/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4887-df-stf>. Acesso em 19 set 2018.

na formação da vontade no processo legislativo”. Nele, a Procuradoria Geral da República foi firme em asseverar a violação aos princípios democráticos e do devido processo legislativo, ensejando, invariavelmente, a inconstitucionalidade do ato normativo.

Não obstante, como já foi aludido, o vício no processo legislativo se dá no íntimo do parlamentar, no âmbito de sua consciência, de modo que a declaração de inconstitucionalidade do ato fruto de uma votação contaminada depende da comprovação do corrompimento congressista.

Para tanto, por estar envolvido uma espécie de prática criminosa (concessão, art. 316 do Código Penal; ou corrupção passiva, art. 317, do mesmo diploma penal¹⁶), é preciso que haja uma persecução criminal pelo Poder Judiciário, sobretudo por envolver extensa e criteriosa instrução probatória, com o necessário respeito às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, para que se chegue o mais próximo possível da verdade real. A necessidade de um processo criminal para tal apuração decorre da impossibilidade de ser feita em meio aos trâmites das ações diretas de inconstitucionalidade, por se tratar de um processo objetivo, ou seja, não se admite dilação probatória.

Nessa toada, evidencia-se a imperiosa obrigação de ser comprovado na esfera criminal as práticas criminosas dos Parlamentares envolvidos para que então passe a se vislumbrar a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade pelo vício de consentimento sufragado durante o processo legiferante de criação e aprovação de lei. Tal sistemática vai ao encontro do ocorrido na Ação Penal nº 470/MG¹⁷, ocasião justamente em que se começou a ser ventilada tal hipótese, conforme já mencionado anteriormente.

Tem-se, assim, uma necessária interdisciplinaridade entre as esferas e ramos do direito, que, a partir de seu diálogo, será direcionada para expurgar, tanto o parlamentar imoral do ambiente ao qual não condiz com suas práticas, quanto o ato normativo viciado, mas sem se olvidar do inarredável princípio da segurança jurídica, tendo em vista que uma lei oriunda do Congresso Nacional tem eficácia em todo o território nacional.

Questão que surge desse referido diálogo, é a partir de que momento do processo penal é que poderá ser considerado para fins de eventual reconhecimento de inconstitucionalidade, isto é, a partir do trânsito em julgado ou, se já com a condenação por um órgão colegiado, na linha da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça

¹⁶ BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.848*, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm> Acesso em: 19 set 2018.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *Ação Penal nº 470/MG*, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, j. 17/12/2012). Disponível em: <ftp://ftp.stf.jus.br/ap470/InteiroTeor_AP470.pdf>. Acesso em: 07 set 2018.

acerca da execução provisória da pena. Tal indagação será analisada no capítulo seguinte ao explanar os requisitos objetivos para o reconhecimento do vício de consentimento, e a influência direta ou não na atividade legiferante, fraudando-a e acarretando a inconstitucionalidade de seu provimento.

Em síntese, tem-se que, apesar do momento em que a prática do Parlamentar torna o processo legislativo viciado ser perfeitamente definível, não é lícito submeter uma lei ao crivo do controle concentrado de constitucionalidade tendo como causa de pedir sua invalidação pela quebra de decoro parlamentar sem que antes tenha havido um procedimento formal garantindo o contraditório do parlamentar¹⁸. Trata-se de manifestação do Princípio da Presunção de Inocência e/ou Não Culpabilidade do ramo do direito processual penal previamente aplicado ao direito constitucional.

3. REQUISITOS OBJETIVOS PARA O RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO NORMATIVO

Dois requisitos objetivos são necessários para perquirir a possibilidade ou não de reconhecimento da inconstitucionalidade de um ato normativo fruto de um processo legislativo contaminado por corrupção ou concussão dos integrantes do Congresso Nacional, quais sejam, (I) o trânsito em julgado da condenação que comprova a prática nefasta do parlamentar e (II) se um número qualquer de parlamentares já é suficiente para reconhecer a inconstitucionalidade ou se somente em número tal que se desconsiderado não haveria a aprovação.

No que tange ao primeiro requisito, com a atual orientação dos Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça acerca do cumprimento provisório da pena a partir do esgotamento das instâncias ordinárias, surge a dúvida a respeito de qual momento já é possível ser considerado para fins de reconhecimento ou não da inconstitucionalidade do ato que inovou à ordem jurídica brasileira.

Considerando as razões pelas quais se passou a admitir o cumprimento provisório da pena a partir da condenação em segunda instância, sobretudo em relação ao argumento de que não há mais a análise probatória no âmbito dos Tribunais Superiores, isto é, quanto aos fatos imputados ao réu não se pode mais haver valoração (conforme orientação do Enunciado de

¹⁸ NASCIMENTO, Vinícius Marques do. *A Possibilidade da declaração de inconstitucionalidade da lei por vício de decoro parlamentar*. *Boletim Jurídico*, Uberaba/MG, a. 13, no 1194. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/3742/a-possibilidade-declaracao-inconstitucionalidade-lei-vicio-decoro-parlamentar>> Acesso em: 07 set 2018.

Súmula n.º 7 do Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial”), percebe-se, portanto, que já é possível que seja considerado para fins de análise da eventual inconstitucionalidade do ato normativo que for impugnado sob tal fundamento. Em outras palavras, não há a necessidade de haver o trânsito em julgado do processo criminal para que possa ser levado em consideração os fatos nele comprovados no processo de controle abstrato no âmbito Supremo Tribunal Federal. Isso, porque, a comprovação do vício volitivo representativo do parlamentar já estará sobejamente comprovada e discutida na seara judicial destinada para tanto, bem como com a observância de todas as garantias constitucionais.

Comprovado, então, a “venda” de seu mister no parlamento, compete verificar se o fato de um ou alguns destes que tenham sucumbido já teria o condão de declarar a inconstitucionalidade do ato normativo manchado, ou, somente em número suficiente para ser revertido o quórum de aprovação.

No teor do já mencionado parecer da Procuradoria Geral da República exarado nos autos da ADI n.º 4.887/DF¹⁹, em que pese ter sido adotada a tese de inconstitucionalidade por “vício na formação da vontade no processo legislativo” (denominação utilizada na oportunidade), isto é, reconhecendo-se que o processo não correu de acordo com a lisura que demanda, opinou-se no sentido de ser a ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente, sob o fundamento de que os parlamentares que comprovadamente receberam vantagens para votar em determinada forma a convergir com os anseios do então governo foi em número insuficiente para ser revertida a aprovação (da Emenda Constitucional nº 41/2003 – que vale lembrar possui quórum qualificado).

Considerando a sua didática, mostra-se oportuna a transcrição do trecho do parecer emitido pela PGR²⁰ nos autos da mencionada Ação Penal n.º 470/MG, na qual foram condenados sete parlamentares em razão da sua participação em esquema de compra e venda de votos e apoio político para o governo:

Ocorre que, por força desses mesmos princípios, bem como em razão da garantia constitucional de presunção de não culpabilidade (art. 5º, LVII, CR), é indispensável que haja a comprovação da maculação da vontade de parlamentares em número suficiente para alterar o quadro de aprovação do ato normativo, o que não ocorre na hipótese ora analisada. (...) Não se pode presumir, sem que tenha havido a respectiva condenação judicial, que outros parlamentares foram beneficiados pelo esquema e, em troca, venderam seus votos para a aprovação da EC 41/2003. (...) Assim, mesmo

¹⁹ Supremo Tribunal Federal. op. cit. p. 8.

²⁰ NASCIMENTO, op. cit. p. 7.

com a desconsideração dos votos dos sete deputados condenados, os dois turnos de votação da emenda constitucional na Câmara dos Deputados superam o quorum qualificado exigido pela Constituição para sua aprovação (fls. 19 do parecer/MPF).

Nesse sentido, inclusive, é o magistério do renomado Professor Luis Flávio Gomes, que já teve oportunidade de se manifestar sobre o tema²¹:

Não se sabe quantos parlamentares foram “comprados”. Esse dado é muito relevante. Note-se que a aprovação se deu por margem muito grande. Era preciso verificar quantos foram “comprados” e quantos foram “válidos” (indiscutivelmente). Não há notícia de que muitos tenham sido “comprados”. Logo, mesmo excluindo os parlamentares venais, ao que tudo indica, continua havendo quórum amplo suficiente para a aprovação. Nós não julgaríamos inconstitucional a EC 41 sem a comprovação numérica dos parlamentares que aprovaram a emenda ganhando dinheiro “por fora”.

Portanto, verifica-se que a melhor orientação, a que homenageia principalmente a segurança jurídica, é no sentido de que a eventual declaração de inconstitucionalidade de uma lei (em sentido amplo) resultante de um processo legislativo corrompido, dependa da comprovação de que os corruptos sejam em números tais que, se retirados, influenciariam diretamente na contagem dos votos para a aprovação do respectivo ato inovador do mundo jurídico.

Não obstante esta ser, *data venia*, a melhor orientação, sobretudo por valer-se de um critério objetivo, não se pode olvidar que a depender da amplitude de eventual esquema de corrupção, ainda que os que foram comprovadamente sejam um número reduzido de corruptos, pode ser que eles sejam líderes de bancadas no Congresso Nacional, ou até mesmo presidentes de partidos políticos, os quais, por certo, teriam a capacidade de influenciar outros tantos políticos que sequer tenham participado diretamente de qualquer estratégia de “compra de votos”. Isso, pois, deduz-se que a atenção do corruptor se volta para peças importantes no jogo político nacional, de modo que o “investimento traga resultados”, logo, busca-se de maneira estratégica aqueles que possam influenciar diretamente e no maior número possível de colegas nas deliberações legislativas.

Aliás, nesse sentido de uma contaminação mais abrangente do procedimento parece poder ser extraído do julgamento da Ação Penal n.º 470 que, ao identificar os focos do esquema, reconheceu a capacidade de manipulação, sugerindo-se uma “contaminação” mais avassaladora²². Nesse sentido, vale a transcrição de parte da ementa referente à mencionada ação penal²³:

²¹ GOMES apud CARVALHO, op. cit. p. 3.

²² LENZA, op. cit. p. 3.

²³ Supremo Tribunal Federal, op. cit. p. 9.

Parlamentares beneficiários das transferências ilícitas de recursos detinham poder de influenciar os votos de outros parlamentares de seus respectivos partidos, em especial por ocuparem as estratégicas funções de Presidentes de partidos políticos, de líderes parlamentares, líderes de bancadas e blocos partidários. Comprovada a participação, no recebimento da propina, de intermediários da estrita confiança dos parlamentares, beneficiários finais do esquema. Depoimentos e recibos informais apreendidos no curso das investigações compõem as provas da prática criminosa.

Desta forma, percebe-se que apesar da opção por um critério objetivo, o que acarretaria maior segurança jurídica quando da avaliação do cenário, não se pode tapar os olhos para a pessoa do envolvido, uma vez que este pode ter poder de influência sobre outros tantos que sequer venham a participar de qualquer diagrama corruptivo, mas com ele acaba contribuindo, e, por conseguinte, atentando contra a lisura do processo legislativo de maneira implícita e mediata.

CONCLUSÃO

Conforme exposto no decorrer do trabalho, a novel espécie de inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar ainda carece de maiores estudos acadêmicos, notadamente acerca de sua natureza jurídica, bem como de posições a serem adotadas pelos Tribunais e Cortes Superiores, em especial o Supremo Tribunal Federal. Aliás, aguarda-se a manifestação quanto ao assunto quando do julgamento das Ações Direta de Inconstitucionalidade mencionadas.

Entrementes, é curial mencionar que já houve decisão judicial, mais especificamente no Tribunal de Justiça de São Paulo, por via de exceção reconhecendo a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 41, que, conforme já aludido, tratou da reforma da previdência, tudo com base na condenação pela Suprema Corte no caso mensalão, sob o fundamento principal de que a reforma foi fruto não da vontade parlamentar, mas da compra de votos. Todavia, deve-se ter em mente que referida decisão fora tomada em controle difuso de constitucionalidade, de modo que os efeitos dela decorrentes apenas repercutiu para as partes do processo julgado (efeito *inter partes*).

Não obstante, é evidente que a doutrina tem se debruçado sobre o assunto ora em voga, o que denota uma importância ímpar diante da atual conjuntura do país, vítima de diversos esquemas de desvios de recursos públicos, justamente daqueles que receberam a incumbência de zelar pelos seus representados.

Com efeito, não só pode, como tem o dever de agir o Poder Judiciário quando estiver

devidamente caracterizado o vício de decoro parlamentar, de modo evitar, ou então, extirpar do ordenamento eventual ato normativo viciado, cabendo de preferência ao Supremo Tribunal Federal fazê-lo, diante da sua atuação precípua de proteção da Constituição Federal e, por corolário lógico, do ordenamento jurídico considerado como um todo, bem como por razões de segurança jurídica, tendo em vista o efeito vinculante de suas decisões.

Assim, portanto, superando o dogma de que as motivações legislativas não são judicializáveis, já não era sem tempo a criação de um mecanismo jurídico capaz de inibir eventuais desvios de poder e/ou de conduta ocorridos quando do exercício da atividade legiferante pelos integrantes do Parlamento Nacional, permitindo-se garantir a soberania popular e a democracia indireta.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Regimento interno da Câmara dos Deputados* [recurso eletrônico]: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado até a Resolução nº 20, de 2016. – 18. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. – (Série textos básicos; n. 141 PDF).

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

_____. *Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>.

_____. Supremo Tribunal Federal, *Ação Penal nº 470/MG*, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, j. 17/12/2012).

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI n.º 432*, Relator. Min. Celso De Mello. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266353>>.

_____. Supremo Tribunal Federal, *ADI n.º 4.887/DF*, Rel. Min. Cármen Lúcia. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24191062/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4887-df-stf>>.

_____. Supremo Tribunal Federal. *MS n.º 25.579 MC*, rel. p/ o ac. Min. Joaquim Barbosa. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=482004>>.

CARVALHO, Emmanoel Ferreira. *Controle judicial de constitucionalidade por vício de decoro parlamentar: o caso mensalão*. In: *Âmbito Jurídico*, Abr. 2013. Acesso em: 14 abr 2018.

DICIO. *Dicionário Online de Português*. <<https://www.dicio.com.br/vicio/>> e <<https://www.dicio.com.br/decoro/>>. Abr. 2013. Acesso em: 14 abr 2018

FRANÇA JÚNIOR, Fausto F. de. *A inconstitucionalidade por fraude ao regime democrático de norma aprovada por parlamento subornado*. In: *Âmbito Jurídico*, Out. 2007. Acesso em: 14 abr 2018.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.