



INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE DECORO PARLAMENTAR UNCONSTITUTIONALITY DUE TO DEFECT IN PARLIAMENTARY DECORUM

Carolina Santana Martins¹, Marlana Carla Peixoto²

¹Docente do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Goianésia

²Docente do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Goianésia

Info

Recebido: 07/09/2024

Publicado: 20/12/2024

ISSN: 2596-2108

Palavras-Chave

Inconstitucionalidade – Decoro –
Soberania Popular

Resumo

O presente artigo tem como objetivo esclarecer a tese doutrinária que propõe uma nova modalidade de controle de constitucionalidade, segundo a qual leis e atos normativos podem ser considerados inconstitucionais quando aprovados sob a influência de corrupção ou favorecimento indevido a parlamentares. Utilizando os métodos qualitativo e dedutivo, a pesquisa fundamenta-se em doutrinas jurídicas, artigos especializados e nos princípios basilares do Direito, a fim de analisar a viabilidade jurídica dessa proposta. Além de sua relevância política, o estudo busca verificar se o chamado “vício de decoro parlamentar” pode configurar uma nova causa de inconstitucionalidade, equiparável aos vícios formais e materiais. Assim, defende-se que normas afetadas por práticas

parlamentares indecorosas não refletem a legítima vontade popular e, portanto, devem ser submetidas ao mesmo controle de constitucionalidade, podendo ser declaradas ineficazes.

Abstract

This article aims to clarify the doctrinal thesis that proposes a new form of constitutional review, according to which laws and normative acts may be deemed unconstitutional when approved under the influence of corruption or undue favoritism toward members of parliament. Using qualitative and deductive methods, the research is based on legal doctrines, specialized articles, and the foundational principles of Law, in order to analyze the legal feasibility of this proposal. In addition to its political relevance, the study seeks to determine whether the so-called “breach of parliamentary decorum” may constitute a new ground for unconstitutionality, comparable to formal and material defects. Thus, it is argued that norms tainted by improper parliamentary conduct do not reflect the legitimate will of the people and should therefore be subject to the same constitutional scrutiny, potentially being declared ineffective.

Introdução

Diante dos frequentes escândalos de corrupção no Senado Federal e na Câmara dos Deputados – como o chamado mensalão, envolvendo a compra de votos para aprovação de leis, e os esquemas de favorecimento investigados pela Operação Lava Jato –, surge um relevante questionamento: normas aprovadas mediante troca de interesses e benefícios políticos estariam contaminadas por vício insanável, passíveis de controle de constitucionalidade. Nesse contexto, propõe-se uma nova modalidade de inconstitucionalidade, distinta das tradicionais formas formal e material: a inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar.

Em abril de 2006, o então Procurador-Geral da República, Antônio Fernando de Souza, apresentou denúncia ao Supremo Tribunal Federal (STF) contra 40 envolvidos em um suposto esquema de compra de votos de parlamentares da base aliada. Em 28 de agosto de 2007, em julgamento histórico – por sua natureza inédita –, os ministros acolheram a denúncia e converteram os suspeitos em réus. Posteriormente, o processo do mensalão resultou na condenação de integrantes da cúpula do Partido dos Trabalhadores (PT), que à época ocupavam mandatos legislativos e cargos no Executivo federal, além de outros agentes públicos e empresários mencionados na peça acusatória.



Já a Operação Lava Jato, iniciada em Curitiba culminou na condenação de aproximadamente 116 réus, incluindo o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. Entre as acusações, destacaram-se a venda de projetos de lei, a edição de medidas provisórias para beneficiar empresas privadas e o recebimento de propinas – evidenciando a extensão das irregularidades praticadas por políticos condenados ou investigados.

O tema em análise é incipiente e complexo, restringindo-se, até o momento, ao âmbito da construção doutrinária, sem que tenha sido submetido ao STF por meio de instrumentos de controle de constitucionalidade. Assim, este artigo examinará princípios constitucionais como a soberania popular, a representatividade e a moralidade administrativa, a fim de avaliar se leis e atos normativos aprovados mediante condutas ilícitas maculam a essência do voto e o conceito de democracia representativa.

Por fim, buscar-se-á demonstrar a viabilidade jurídica de incluir, no controle de constitucionalidade, essa nova espécie de vício – fundamentada na violação ao decoro parlamentar –, assegurando maior segurança jurídica à sociedade em relação a normas potencialmente contaminadas por atos de corrupção.

A SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O Direito Constitucional é um ramo do Direito Público, destacado por ser fundamental para a organização e o funcionamento do Estado, a articulação de seus elementos primários e o estabelecimento das bases da estrutura política (Lenza, 2022).

Tem como objeto a Constituição do Estado, compreendida em sentido amplo, como o instrumento que estabelece a estrutura do Estado, a organização de suas instituições e órgãos, bem como o modo de aquisição e limitação do poder, incluindo, nesse processo, a previsão de diversos direitos e garantias fundamentais.

A Constituição, em seu sentido lato, representa o ato de constituir, estabelecer ou firmar; ou ainda, o modo pelo qual se constitui uma entidade, seja ela uma coisa, um ser vivo ou um grupo de pessoas,

envolvendo organização e formação. Juridicamente, porém, deve ser entendida como a lei fundamental de organização do Estado, responsável por estruturar e delimitar os seus poderes políticos, dispondo sobre os principais aspectos de sua estrutura (Masson, 2017).

Trata, portanto, das formas de Estado e de governo, do sistema de governo, do modo de aquisição, exercício e perda do poder político, assim como dos principais postulados da ordem econômica e social. A Constituição estabelece os limites da atuação estatal, ao assegurar o respeito aos direitos individuais. O Estado, bem como seus agentes, não possui poderes ilimitados, devendo responder por eventuais abusos.

A lei constitucional, ou seja, a Constituição propriamente dita, diferencia-se da lei comum (ordinária ou complementar) por dois fundamentos principais. O primeiro diz respeito à origem do poder: enquanto a Constituição emana de um poder constituinte, originário, soberano, inicial e ilimitado, a lei comum é produto de um poder constituído, derivado, secundário e limitado. A segunda distinção reside no conteúdo das normas: a Constituição contém, em regra, preceitos estruturantes do Estado e definidores dos direitos e garantias fundamentais; por sua vez, a lei comum trata de matérias não constitucionais ou que visam regulamentar os comandos constitucionais.

Dessa distinção entre a lei constitucional e a lei comum, surge o princípio da supremacia da Constituição. Hans Kelsen representou o ordenamento jurídico por meio de uma pirâmide normativa, na qual a Constituição ocupa o topo, sendo seguida por normas de hierarquia inferior. A norma de maior hierarquia é condição de validade da norma inferior. Por sua própria natureza, a Constituição é tida como a primeira lei positiva, o ápice do sistema jurídico. Sua superioridade decorre do fato de ser fruto do poder constituinte, que, como mencionado, é soberano e ilimitado.

Assim, a supremacia da Constituição apresenta dois aspectos: o material e o formal. O aspecto material determina que nenhuma lei ou ato normativo pode contrariar o conteúdo das normas constitucionais. Já o aspecto formal refere-se à organização, estrutura, composição, atribuições e



procedimentos dos Poderes, os quais são definidos pela própria Constituição. Verifica-se o vício formal quando a lei ou ato infraconstitucional apresenta irregularidade em seu processo de formação.

Consequentemente, nenhum ato estatal possui validade se não estiver, formal e materialmente, em conformidade com a Constituição. Em outras palavras, as normas inferiores somente terão eficácia e subsistência se não forem contrárias aos dispositivos da Lei Maior. A supremacia constitucional pressupõe, de forma inequívoca, a subordinação de todas as leis que lhe sejam hierarquicamente inferiores, inclusive aquelas editadas posteriormente.

É relevante destacar, em razão de sua importância histórica, a decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *Marbury v. Madison*, proferida em 1803, na qual o juiz John Marshall assim se pronunciou:

“Ou a Constituição é a lei superior, intocável por meios ordinários, ou ela está no mesmo nível que os atos legislativos ordinários e, como outros atos, é alterável quando a legislatura assim o desejar. Se a primeira parte da alternativa for verdadeira, então um ato legislativo contrário à Constituição não é lei; se a última for verdadeira, então as constituições escritas são tentativas absurdas por parte do povo de limitar um poder que, por sua natureza, não pode ser limitado.” (Guimarães, 2010)

A conclusão lógica decorrente é que o ato inconstitucional é nulo e desprovido de efeitos. A efetividade da Constituição estaria irremediavelmente comprometida se não existisse um sistema capaz de reprimir os atos contrários aos seus preceitos. É sabido que a garantia da Constituição repousa em um juízo de conformidade entre suas normas e os demais atos normativos. Cabe, portanto, averiguar se determinado ato infringe ou não a Constituição; se infringente, deve ser declarado ineficaz, nulo ou inválido.

Desse modo, a manutenção da condição de constitucionalidade é indispensável à garantia da supremacia da Constituição. Se o ato inconstitucional prevalece, a Constituição deixa de ser a lei suprema. Destarte, o controle de constitucionalidade se apresenta como condição essencial à concretização da supremacia constitucional.

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

A ideia de controle de constitucionalidade está vinculada à supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico, bem como à rigidez constitucional e à proteção dos direitos fundamentais.

Controlar a constitucionalidade significa, portanto, verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou ato normativo em relação à Constituição. Para isso, o legislador constituinte originário estabeleceu mecanismos destinados a fiscalizar os atos normativos, verificando sua conformidade com os preceitos estabelecidos na Lei Maior. Nos dizeres de Ary Ferreira Queiroz:

“Sobre controle da constitucionalidade, significa confrontar os atos normativos do poder público com a Constituição, e, cotejando seus comandos, verificar se aqueles atendem à vontade desta. Quando, porém, do cotejamento se verificar que os atos normativos se afastaram do que diz a Constituição, porque foram além, ficaram aquém ou fora, há inconstitucionalidade.” (Queiroz, 2001)

Dessa forma, um dos requisitos fundamentais para a existência do controle é o fato de a Constituição brasileira ser rígida quanto à sua alterabilidade. Ou seja, exige, para sua modificação, um processo legislativo mais solene, árduo e dificultoso do que aquele previsto para a alteração das normas infraconstitucionais. Exemplo disso é o disposto no art. 60, § 2º, que estabelece o quórum de 3/5 dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos de votação, para aprovação de emendas constitucionais.

Pedro Lenza ensina que:



“a ideia de controle, então, emanada da rigidez, 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. Trata-se do princípio da supremacia da constituição...” (Lenza, 2022).

A supremacia da Constituição Federal é princípio basilar do ordenamento jurídico brasileiro e pilar do controle de constitucionalidade. Isso porque, ocupando a Constituição o ápice da hierarquia normativa, é nela que o legislador encontra as diretrizes formais e materiais para a produção legislativa, devendo obrigatoriamente seguir seus preceitos.

Assenta Hans Kelsen, citado por Alexandre de Moraes, que:

“o controle de constitucionalidade configura-se como garantia de supremacia dos direitos e garantias fundamentais previstos na constituição que, além de configurarem limites ao poder do Estado, são também uma parte da legitimação do próprio Estado, determinando seus deveres e tornando possível o processo democrático em um Estado de Direito” (Moraes, 2006)

A partir do exposto, conclui-se que, para defender a supremacia constitucional contra as inconstitucionalidades, a própria Constituição estabelece técnica especial, denominada pela teoria do Direito Constitucional como Controle de Constitucionalidade das Leis (SILVA, 2007, p. 46). Assim, todas as normas que integram o ordenamento jurídico nacional só serão válidas se conformes à Constituição Federal.

Encerrada esta fase introdutória, passa-se à análise dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade de uma norma, bem como ao estudo de suas

espécies. Ao final, abordaremos o vício de decoro parlamentar, considerado por parte da doutrina como uma terceira forma de inconstitucionalidade.

Efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

O sistema brasileiro de controle de constitucionalidade adota, como regra, a tese da nulidade, segundo a qual uma lei declarada inconstitucional é considerada nula.

A declaração de inconstitucionalidade implica a afirmação da invalidade da norma e, consequentemente, sua retirada de eficácia. Na visão do STF, quando declara a inconstitucionalidade de uma norma no âmbito do controle concentrado e abstrato (em ação direta), ocorre verdadeira revogação da norma — a lei deixa de existir no ordenamento.

Nesses casos, o STF atua como legislador negativo, pois retira a norma do ordenamento jurídico. Já no controle difuso, quando a inconstitucionalidade é declarada em caso concreto, por meio de recurso extraordinário, os efeitos são limitados às partes envolvidas no processo.

A ação direta de inconstitucionalidade (ADI), por sua vez, visa à retirada da norma do ordenamento jurídico, com eficácia erga omnes.

A teoria da nulidade absoluta, de origem norte-americana, defende que um ato legislativo contrário à Constituição é nulo e sem efeito. Todos os seus efeitos são inválidos, devendo o ato ser desconstituído com eficácia *ex tunc*.

John Marshall, juiz norte-americano e precursor do princípio da nulidade da lei inconstitucional em face da supremacia da Constituição, quinze anos depois do caso *Marbury vs. Madison* (1803), defendendo a tese do controle judicial, disse que de nada adiantaria os juízes jurarem a Constituição se não pudessem declarar nulas as leis que com ela fossem incompatíveis. Partindo dessa premissa, pôde concluir que o texto da Constituição dos Estados Unidos “confirma e corrobora o princípio essencial a todas as constituições escritas, segundo o qual é nula qualquer lei incompatível com a Constituição; e que os tribunais, bem como os demais departamentos, são vinculados por esse instrumento. (Oliveira, 2008).



A eficácia da declaração de inconstitucionalidade é *ex tunc*, retroagindo para eliminar a lei do ordenamento jurídico. Trata-se de uma nulidade absoluta, comparada, muitas vezes, ao próprio ato inexistente, porquanto se parte da premissa de que a lei inconstitucional sequer gera efeitos. A constitucionalidade da lei seria condição *sine qua non* da sua própria existência.

Destarte, não haveria falar em *desconstituição* da lei eivada de inconstitucionalidade, mas, sim, em declaração de inconstitucionalidade da mesma.

“Trata-se nesse sentido, de ato declaratório que reconhece uma situação pretérita, qual seja, o “vício congênito”, de “nascimento” do ato normativo. A ideia de a lei ter “nascido morta” (*natimorta*), já que existente enquanto ato estatal, mas em desconformidade (seja em razão de vício formal ou material) em relação à noção de “bloco de constitucionalidade”, consagrando a teoria da nulidade, afastando a incidência da teoria da anulabilidade. Assim, o ato legislativo, por regra, uma vez declarado inconstitucional, deve ser considerado, nos termos da doutrina brasileira majoritária, como nulo, irritado, é, portanto, desprovido de força vinculativa.” (LENZA, 2022)

Contrária à teoria da nulidade, uma segunda teoria denominada da anulabilidade da norma inconstitucional defendida por Kelsen, preceitua que a lei não nasce inconstitucional. A lei seria provisoriamente válida, produzindo efeitos até a sua anulação. Diferentemente do sistema norteamericano da nulidade, a “Corte Constitucional não declara uma nulidade, mas anula, cassa uma lei que, até o momento em que o pronunciamento da Corte não seja publicado, é válida e eficaz.

Ao distinguir a nulidade da anulabilidade, no que tange aos efeitos sobre o ato normativo defeituoso, é importante observar que a nulidade implica a impossibilidade de convalidação da norma e sua eficácia *ex tunc* da decretação de invalidade da

norma. Já anulabilidade, que constitui situação menos grave, o sistema admite convalidação e só atribui eficácia *ex nunc* à decretação de invalidade da norma.

Embora ainda seja entendimento dominante entre os doutrinadores pátrios, a regra geral da nulidade absoluta da lei inconstitucional vem sendo afastada pela jurisprudência brasileira, principalmente com o advento da Lei 9.868/99 e com base nos princípios da segurança jurídica e da boa-fé, trata-se da denominada mitigação do princípio da nulidade.

Espécies de Inconstitucionalidade

O princípio da supremacia requer que todas as situações jurídicas se conformem com os princípios e preceitos da Constituição. Essa conformidade com os ditames constitucionais não se satisfaz apenas com a atuação positiva de acordo com a Constituição. Exige mais, pois, omitir a regulamentação de normas constitucionais quando a Constituição assim determina constitui também conduta inconstitucional, pois viola a imperatividade da norma decorrente da inércia legislativa na regulamentação de normas constitucionais de eficácia limitada.

Têm-se então duas formas de inconstitucionalidade: a inconstitucionalidade por ação e a inconstitucionalidade por omissão (art. 102, I, “a”, e III, “a”, “b” e “c”, e art. 103 e seus parágrafos). Nas palavras de Pedro Lenza:

“Fala-se, então, em inconstitucionalidade por ação (positiva ou por atuação) a ensejar a incompatibilidade vertical dos atos inferiores (leis ou atos do Poder Público) com a Constituição, e em sentido diverso, em inconstitucionalidade por omissão, decorrente da inércia legislativa na regulamentação de normas constitucionais de eficácia limitada.” (Lenza, 2022)

A inconstitucionalidade por ação pode-se se dar das seguintes formas: do ponto de vista formal (vício formal); do ponto de vista material (vício material) e em virtude da corrupção em torno do



processo legislativo, chamado pela doutrina de vício de decoro parlamentar, sendo este objeto deste estudo.

A inconstitucionalidade formal ocorre quando há um desrespeito à Constituição no tocante ao processo de elaboração da norma, podendo alcançar tanto o requisito competência, quanto o procedimento legislativo em si. 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.

Como explica o Ministro Gilmar Ferreira Mendes:

"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." (Martins, Mendes, 2009)

E continua:

"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. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final"

Assim, a inconstitucionalidade formal decorre da violação dos requisitos objetivos do processo legislativo ao passo que a inconstitucionalidade

material ocorre, quando o conteúdo da lei contraria a Constituição.

Vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à matéria, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Nas palavras de Luis Roberto Barroso:

"a inconstitucionalidade material expressa uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva entre a lei ou 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 ilegítimamente a participação de candidatos em concurso público, em razão de 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." (BARROSO, 1990)

Encerrado este título sobre o controle de constitucionalidade, já é possível situar o vício de decoro parlamentar dentro das espécies de inconstitucionalidades por ação. O próximo título terá o objetivo de tentar esclarecer o que se trata esta nova modalidade, buscar seus antecedentes e os argumentos que sustentam sua viabilidade, pautando-se nos princípios norteadores do nosso ordenamento jurídico

VÍCIO DE DECORO PARLAMENTAR

Juntamente com as demais espécies de inconstitucionalidades por ação, analisadas no capítulo antecedente, será explanado neste capítulo esta nova espécie de inconstitucionalidade criada



pela doutrina, denominada de vício de decoro parlamentar. Esta ainda em sede construção doutrinária não tendo sido levada a julgamento, em face do controle de constitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal.

Em fevereiro de 2005 a jornalista e cientista política Lúcia Hippólito, da Rádio CBN fez o seguinte comentário:

“Na Câmara dos Deputados, volta e meia circulam histórias sobre deputados que teriam vendido o voto por tantos mil reais. Ninguém conta a história até o fim, ninguém apura direito. As coisas ficam por isso mesmo, mas vai se cristalizando a imagem do Congresso como um mercado persa, onde tudo se compra e tudo se vende. Desde a semana passada, circulam boatos de que vários deputados teriam recebido dinheiro para engordar bancadas partidárias na Câmara. Por conta do troca-troca desenfreado que aconteceu nos primeiros dias do ano legislativo criou-se até a figura do ‘deputado pré-pago.’”

Da crítica acima entende-se que essa prática de compra de votos é algo concreto. Não são especulações, mas sim evidências de uma prática corrupta.

Nos dizeres do historiador José Odair da Silva: “A corrupção na política sempre existiu, faz parte do jogo de interesse e poder desde o nascimento da vida em sociedade. No Império Romano, por exemplo, existia até uma tabela paralela de corrupção feita pelo próprio senado para burlar as leis.” (Ferraro, 2010).

A corrupção, como mostra Odair da Silva, não é uma exclusividade brasileira. Ela sempre existiu em todos os sistemas e regimes políticos: nas democracias liberais, no socialismo, no fascismo, no nazismo, na social-democracia, em teocracias, governos populistas e ditaduras militares.

Por isso a tarefa de definir a corrupção política provoca angústia em todos aqueles desejosos de realizar estudos comparados. No entanto, é dominante a corrente que define a

corrupção política como o afastamento das normas legais que regem o comportamento do agente público. “É o comportamento de quem se desvia das obrigações legais do cargo público em troca de benefícios privados.” (Tavares, 2007)

Provavelmente, a melhor definição de corrupção é aquela que relaciona o mau uso da distribuição do poder público (e de recursos do poder público) com ganho exclusivamente privado.

Muitas foram as tentativas de solucionar o problema da corrupção. Atualmente, por si só, a lei penal não inibe tais práticas. A lei serve apenas como um indutor de condutas humanas e pode, em certos casos mais ruidosos, constituir um exemplo a ser seguido. Mas é certo que não se pode esperar mais dela do que isto. (Novelino, 2009).

A par disto, o que se busca com essa espécie de inconstitucionalidade é propiciar outros meios, além da lei penal, para coibir práticas corruptas na elaboração das leis. A fim trazer segurança jurídica aos cidadãos, resguardando seus direitos.

Cada Casa Legislativa possui além de um Regimento Interno, um Código de Ética e Decoro Parlamentar, os quais disciplinam os deveres dos parlamentares, os atos incompatíveis com o decoro, as penalidades aplicáveis, entre outros. Em suma, um conjunto de disposições que deveriam ser seguidas pelos congressistas, a fim de, nos dizeres do texto de apresentação do Código de Ética da Câmara dos Deputados, “se progredir na busca por uma democracia representativa mais justa para todos os brasileiros.”

O Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados dispõe o seguinte sobre os deveres fundamentais do deputado:

“Art. 3º: São deveres fundamentais do deputado:

I - promover a defesa do interesse público e da soberania nacional;

II - respeitar e cumprir a Constituição, as leis e as normas internas da Casa e do Congresso Nacional;

(...)

IV - exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular,



agindo com boa-fé, zelo e probidade;
(...)
VI - examinar todas as proposições submetidas a sua apreciação e voto sob a ótica do interesse público;

cortesias de empresas, grupos econômicos ou autoridades públicas, ressalvados brindes sem valor econômico;
(...)

E ainda que:

Art. 4º: Constituem procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar, puníveis com a perda do mandato:
I - abusar das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 55, § 1º);
II - perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, no exercício da atividade parlamentar, vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, §1º);

Por sua vez o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal dispõe que:

Art. 2º São deveres fundamentais do Senador:
I - promover a defesa dos interesses populares e nacionais;
(...)
III - exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular;

Sobre os atos incompatíveis com o decoro parlamentar o Código de Ética estabelece que:

Art. 5º Consideram-se incompatíveis com a ética e o decoro parlamentar:
I - o abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 55, § 1º);
II - a percepção de vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, § 1º), tais como doações, benefícios ou

A percepção de vantagens indevidas para aprovação de leis e atos normativos contraria todos os dispositivos supracitados e vai de encontro ao princípio da segurança jurídica, pois a par das citações acima, entende-se que quaisquer atos incompatíveis com os preceitos destes Códigos de conduta, estarão ferindo o princípio da segurança jurídica no tocante aos atos do Poder Público e da previsibilidade dos comportamentos, que deveriam ser seguidos.

O Legislativo tem como função principal a de legislar e fiscalizar, mas este Poder também precisa ser fiscalizado. Eventuais desvios do Legislativo devem ser “freados” se ultrapassarem os limites aceitos, para que sua função seja desempenhada de modo correto e, em consequência disto, para que eventuais normas jurídicas, que sejam elaboradas em troca de vantagens de qualquer tipo, não subsistam no mundo jurídico (Lobato, 2009).

E o Judiciário é quem deve exercer este papel, de frear os abusos e desvios cometidos pelo Legislativo na edição de normas, declarando-as inconstitucionais se não se enquadrarem nos preceitos constitucionais. Sobre este aspecto, devemos dizer que a ideia de equilíbrio (balança) nos induz a uma associação imediata à teoria de freios e contrapesos.

A separação dos poderes configura um dos mais importantes princípios do constitucionalismo moderno. Consagrado pela Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão como matéria constitucional por excelência, é o mesmo corolário básico do Estado Moderno.

Como decorrência da própria separação e da independência das funções desenvolvidas no âmbito do Estado, Montesquieu configurou um sistema de freios, composto pela “faculdade de estatuir” e pela “faculdade de impedir”, que possibilitava a interação e o controle recíproco entre os Poderes.

Montesquieu conclui que “*só o poder freia o poder*”, no chamado “*Sistema de Freios e Contrapesos*” (*Checks and balances*), daí a necessidade de cada poder manter-se



autônomo e constituído por pessoas e grupos diferentes.

Pedro Lenza (2005) esclarece com propriedade o que seria então esta espécie de inconstitucionalidade:

“O que seria, então, a proposta de vício de decoro parlamentar?

Atualmente, noticia-se um esquema de corrupção no Congresso Nacional, denominado “mensalão”, para se votar de acordo com o Governo ou em certo sentido. Muito vem sendo apurado pelas Comissões Parlamentares de Inquérito e pela Justiça e, uma vez provados os fatos, os culpados poderão sofrer as sanções de ordem criminal, administrativa, civil, etc.

E continua:

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

Entendemos que sim e, no caso, trata-se de vício de decoro parlamentar, uma vez que, nos termos do artigo 55, § 1º, da Constituição Federal (CF):

Art. 55: 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”.

Assim, a inconstitucionalidade resultaria da mácula que teria envolvido o voto que constitui o sagrado valor de representação popular conferida pelo povo que se faz representar pelo parlamentar corrompido.

Muito embora o conteúdo da norma e a condução do processo legislativo estarem de acordo com o ordenamento, os votos que os legitimaram encontravam-se viciados, não havendo a prevalência da vontade da sociedade a que se faz representar pelos parlamentares, mas sim dos interesses pessoais dos congressistas. Desta forma, os atos normativos instituídos estariam eivados de inconstitucionalidade.

Antes de concluirmos este capítulo faz-se necessário assinalar que a inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar afeta além do princípio da segurança jurídica e o disposto no artigo 55 § 1º da CF, outros princípios como da soberania popular, da moralidade, da representatividade entre outros.

José Afonso da Silva define os princípios como:

“Ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, são núcleos de condensações nos quais confluem valores e bens constitucionais. (...) Os princípios que começam por ser a base de normas jurídicas, podem estar positivamente incorporados, transformando-se em normas-princípio e constituindo preceitos básicos da organização constitucional. (...) Há, no entanto, quem concebe regras e princípios como espécies de normas, de modo que a distinção entre regras e princípios constitui uma distinção entre duas espécies de normas”.(Silva, 2007, p.91)

De acordo com Luis Roberto Barroso, “os princípios constitucionais são o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e fins”. (Barroso, 2003, p.151)

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental



que irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. (2003, *apud* Barroso, 2003, p.152)

Segundo Marcelo Novelino:

Os princípios constitucionais são fonte material de um grande número de normas jurídicas, pois servem de critério para o legislador que, ao elaborar as leis, deverá respeitar os limites e se pautar pelos critérios estabelecidos por eles. Dessa forma, os princípios desempenham uma função construtiva em relação às regras jurídicas que os tem como fundamento, orientando o progresso da legislação futura. (Novelino, 2009)

Com a citação acima conclui-se que a elaboração de leis e atos normativos envolvidos em corrupção, percepção de vantagens de qualquer tipo, fere além do disposto no artigo 55 §1º, no que tange ao decoro parlamentar, princípios fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, como da moralidade, representatividade e soberania popular.

E a violação de todos esses dispositivos, normas e princípios, dão margem para a alegação de inconstitucionalidade destes atos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho abordou uma tese doutrinária proposta por Pedro Lenza, que sugere a criação de uma nova espécie de inconstitucionalidade, aplicável a casos de corrupção ocorridos no âmbito do Congresso Nacional, especialmente quanto à aprovação de leis e atos normativos.

Trata-se de uma construção ainda em fase inicial no campo doutrinário, sobre a qual pouco se discute. Por essa razão, o objetivo deste artigo foi apresentar a tese, contribuir para sua difusão entre

os acadêmicos de Direito e o público em geral, além de investigar suas possíveis bases legais e viabilidade jurídica.

A inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar configuraria, assim, uma terceira espécie de inconstitucionalidade, ao lado da inconstitucionalidade formal e da inconstitucionalidade material. Isso porque é perfeitamente possível que uma norma elaborada mediante práticas corruptas — ainda que compatível com o conteúdo constitucional (material) e observante dos trâmites do processo legislativo (formal) — esteja maculada em sua essência moral. Nesse caso, o vício não reside na matéria ou na forma da norma, mas na intenção do legislador, comprometendo sua legitimidade e sua própria razão de ser.

Partindo da premissa de que a Constituição Federal é a norma superior do ordenamento jurídico e de que todos os atos normativos devem a ela se submeter, conclui-se que a violação ao artigo 55, §1º, combinado com os dispositivos dos Regimentos Internos das Casas Legislativas, pode servir de fundamento para a declaração de inconstitucionalidade de normas aprovadas mediante corrupção.

Além disso, a obtenção de vantagens indevidas para a aprovação de leis atenta contra princípios constitucionais como a soberania popular e a representatividade, visto que os parlamentares, eleitos para defender os interesses da coletividade, agem em benefício próprio ou de seus grupos políticos. Tal conduta também afronta os princípios da moralidade, da segurança jurídica, da eficiência e da função social da norma jurídica.

A violação a tais princípios — todos dotados de força normativa — reforça a tese da possibilidade jurídica de se reconhecer essa nova modalidade de inconstitucionalidade. Como destaca Celso Antônio Bandeira de Mello, “violar um princípio é mais grave do que violar uma norma”.

Caso venha a ser reconhecida, essa forma de controle poderá se revelar um importante instrumento para coibir abusos no processo legislativo. Se os parlamentares tiverem a consciência de que uma lei aprovada sob vício de decoro pode ser declarada inconstitucional e, portanto, privada de eficácia, haverá um



desestímulo à prática de corrupção no Legislativo. Evidentemente, a aplicação dessa medida exigiria rigorosa apuração probatória, a fim de evitar abusos e garantir segurança jurídica.

Quanto aos efeitos, a declaração de inconstitucionalidade, em regra, importaria na nulidade absoluta da norma, com efeitos *ex tunc*. Contudo, havendo relevantes situações consolidadas, o Supremo Tribunal Federal já admite, em certos casos, a mitigação da nulidade, atribuindo efeitos *ex nunc* à decisão, com o propósito de preservar a estabilidade jurídica.

Em síntese, a consolidação dessa nova espécie de inconstitucionalidade — por vício de decoro parlamentar — representaria um avanço no controle da produção legislativa, contribuindo para a moralização do processo legislativo, a proteção da soberania popular e a efetividade dos princípios constitucionais. Normas e atos normativos que nascem corrompidos em sua origem, ainda que forma e conteúdo estejam aparentemente preservados, não merecem integrar o ordenamento jurídico, por carecerem de legitimidade constitucional.

Referências Bibliográficas

BARROSO, Luis Roberto. **A nova interpretação Constitucional**. 3ª edição. São Paulo: Editora Renovar, 2008.

BARROSO, Luis Roberto. **Controle de Constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos**. São Paulo: Editora Saraiva, 1990.

BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 5ª edição. São Paulo: Editora Saraiva 2003.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas De Direito Constitucional**. 2ª edição. São Paulo: Editora Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª edição. Coimbra: Editora Almedina, 2003.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 14ª edição. Belo Horizonte: Editora Del Rey. 2008.

CHIMENTI, Ricardo Cunha; CAPEZ, Fernando; SANTOS, Marisa Ferreira dos; ROSA, Márcio Fernando Elias. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª edição. São Paulo: Editora Saraiva 2009.

CÓDIGO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: [Código de ética e decoro parlamentar](#). Acesso em 30 de abril de 2025.

CÓDIGO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR DO SENADO FEDERAL. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/-/conselho/cedp/legislacao> Acesso em 30 de abril de 2025

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 30 de abril de 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

FERRARO, Marcelo. **Corrupção no Brasil**. Disponível em: [Corrupção no Brasil, uma análise sociológica | Oceano Azul Pesquisa Social](#). Acesso em 30 de abril de 2025.



LENZA, Pedro. **Curso de Direito Constitucional Esquematizado**. 26ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

LENZA, Pedro. **Reforma do Judiciário e o Supremo Tribunal Federal**. Disponível em:

LOBATO, Bruno Simão. **Controle de constitucionalidade e o vício de decoro parlamentar**. Disponível em: https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1393 Acesso em 30 de abril de 2025.

MASSON, Natalia. **Manual de Direito Constitucional**. 5ª edição. Salvador: Juspodivm, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 20ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 3ª edição. São Paulo: Editora Método, 2009.

PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 4ª edição. São Paulo: Editora Método, 2009.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal: legislação e jurisprudência atualizadas**. São Paulo: Atlas, 2002.

SILVA José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.