



SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO
UNILEGIS

ELISSA NAVARRO MAMEDE

LIMITES DO CONTROLE JURISDICIONAL DO PROCESSO
LEGISLATIVO

BRASÍLIA -DF

2008



ELISSA NAVARRO MAMEDE

**LIMITES DO CONTROLE JURISDICIONAL DO PROCESSO
LEGISLATIVO**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul e como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo

Orientador: Bruno Dantas

BRASÍLIA

2008

LIMITES DO CONTROLE JURISDICIONAL DO PROCESSO LEGISLATIVO

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 2º semestre de 2008.

Aluna: ELISSA NAVARRO MAMEDE

Banca Examinadora:

Bruno Dantas Nascimento

Luiz Fernando Bandeira de Melo Filho

Brasília, 24 de novembro de 2008.

RESUMO

Os atos emanados do Poder Legislativo não podem furtar-se de controle judicial, sob o manto do princípio da separação dos Poderes. O Supremo Tribunal Federal deve analisar, em sede de mandado de segurança, os atos parlamentares infringentes a preceito constitucional. Apesar da escassa doutrina e da mutante jurisprudência, faz-se necessário delimitar até que ponto pode haver a interferência do Poder Judiciário sobre o Poder Legislativo no intuito de garantir o “devido processo legislativo”. Os atos *interna corporis* têm sido, na maioria dos casos, um núcleo imune, que somente pode ser resolvido no âmbito do Congresso Nacional.

Palavras-chave: atos *interna corporis*; processo legislativo; controle judicial; mandado de segurança

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.....	8
2 CONTROLE JUDICIAL E ATOS <i>INTERNA CORPORIS</i>	12
3 MANDADOS DE SEGURANÇA IMPETRADOS CONTRA O PROCESSO LEGISLATIVO	24
4 A INSTALAÇÃO DA “CPI DOS BINGOS”	34
CONCLUSÃO	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	45

INTRODUÇÃO

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram apresentados, no âmbito de Senado Federal, diversos requerimentos de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito. Destes, apenas cerca de 50% tiveram a Comissão instalada e os trabalhos concluídos, com a devida apresentação do relatório final. Por outro lado, os demais requerimentos foram arquivados, alguns, até mesmo antes de as Comissões haverem sido instaladas, ou por decurso do prazo, após início dos trabalhos, ou pelo término da legislatura ou da sessão legislativa em que foram apresentados, ou ainda, por não conter número suficiente de assinaturas, conforme prevê o Regimento Interno do Senado Federal¹. Dentre eles, a maioria foi arquivada em razão da ausência, total ou parcial, de indicação de membros, pelas respectivas lideranças para compor a Comissão. Em raros casos, não obstante a falta de indicação de membros pelas Lideranças Partidárias, a Comissão Parlamentar de Inquérito foi instalada, tendo sido indicados posteriormente os membros faltantes.

Verifica-se que a não indicação de membros para compor Comissões Parlamentares de Inquérito vinha sendo uma constante no Senado Federal, tornando-se, muitas vezes, um empecilho para proceder às investigações. O Poder Judiciário, dentro dos limites de ingerência no Poder Legislativo, deve intervir para solucionar esse tipo de conflito e assegurar o direito das minorias à criação das referidas Comissões.

Contudo, existe na doutrina controvérsia acerca da possibilidade de apreciação judicial dos atos praticados pelos membros do Parlamento, no exercício da competência atribuída à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Congresso Nacional.

¹ SENADO FEDERAL. Regimento Interno. Art. 76. As comissões temporárias se extinguem: I – pela conclusão da sua tarefa, ou II – ao término do respectivo prazo, e III – ao término da sessão legislativa ordinária. § 4º Em qualquer hipótese o prazo da Comissão Parlamentar de Inquérito não poderá ultrapassar o período da legislatura em que for criada.

No primeiro e no segundo capítulo, discorreremos acerca do Princípio da Separação dos Poderes e o posicionamento de abalizados autores que tratam da referida controvérsia, destacando a diferença de entendimentos defendidos em cada uma das correntes existentes.

Para a maioria dos doutrinadores, os atos regulados pelos regimentos internos das Casas Legislativas estão excluídos do controle do Judiciário, uma vez que, ao adotar o princípio da separação de Poderes, a Constituição Federal conferiu competências exclusivas e indevassáveis ao Legislativo. A independência do legislador em estabelecer e aplicar, por si próprio, sem interferência externa, normas prescritoras de sua atividade, qual seja, do processo legislativo, constitui barreira ao controle dos demais Poderes. Os atos internos do Poder Legislativo podem ser controlados, pelo Judiciário, desde que configurada violação à norma constitucional disciplinadora do processo legislativo, ou desrespeitados direitos e garantias individuais ou coletivos.

Segundo outra corrente doutrinária, a apreciação jurisdicional de atos emanados do Legislativo é possível não somente sob a invocação de violação à Constituição, mas também de transgressão aos regimentos internos das Casas Legislativas. Cabe ao Judiciário, nesses casos, nulificar ou até mesmo substituir referidos atos a fim de reparar a deliberação tomada.

Não se insere no escopo deste trabalho a discussão do controle de constitucionalidade das leis. O Judiciário é órgão competente para declarar inválidas as normas incompatíveis com dispositivos constitucionais e essa matéria já está suficientemente sedimentada e pacificada no nosso ordenamento jurídico. Discutiremos a possibilidade de resolução, pelo Poder Judiciário, de determinados vícios que podem surgir durante a tramitação de matérias no Congresso Nacional, a fim de garantir a regularidade do procedimento legislativo.

Abordaremos, no terceiro capítulo, as divergências de opinião acima levantadas, utilizando como paradigma as decisões do Supremo Tribunal Federal que, em sede de mandado de segurança, vem tentando consolidar a jurisprudência, ainda considerada movediça e destituída de cientificidade, no que tange ao controle dos atos emanados dos parlamentares, os denominados atos *interna corporis*.

A Suprema Corte julgou, em 2005, o mandado de segurança referente à instalação da chamada “CPI dos Bingos”. Nesse caso, a Comissão Parlamentar de Inquérito não havia sido instalada em razão da ausência de indicação de membros para compor a CPI, por parte de Líderes Partidários. A Comissão deixou de ser designada pelo Presidente da Casa, mesmo estando o Requerimento de instalação em conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais. O Supremo Tribunal Federal entendeu não se tratar de ato interno ao Poder Legislativo, e decidiu pela imediata instalação da CPI. Determinou que fossem designados os nomes faltantes pelo Presidente do Senado para compor esse órgão de investigação legislativa. Esse julgamento será analisado em maior profundidade no quarto capítulo.

O que se busca verificar aqui é se essa decisão da Suprema Corte está de acordo com a jurisprudência e a doutrina pátria acerca do controle judicial do processo legislativo ou se é uma inovação tendente a vincular as futuras decisões.

1 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES

A Separação de Poderes é um dos temas mais atuais em termos de Teoria Geral do Estado e Constituição. Modernamente, o maior problema, na discussão deste tema, é o de delimitar a esfera de atuação de cada Poder, bem como os pontos de contato e de comunicação entre os três Poderes. Com isso, muitos doutrinadores vêm se posicionando acerca da possibilidade do controle, pelo Poder Judiciário, dos atos praticados pelos Parlamentares, no âmbito das Casas do Congresso Nacional, na tentativa de estabelecer um limite para o controle jurisdicional do processo legislativo.

A Constituição Federal consagra o Princípio da Separação de Poderes em seu artigo 2º, *in verbis* : “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Entende-se esse preceito como o desdobramento constitucional do sistema de funções dos Poderes. Sempre haverá um mínimo e um máximo de independência de cada órgão de poder, e haverá, também, um número mínimo e um máximo de instrumentos que facultem o exercício harmônico desses poderes, de forma que não existindo limites, um poderia se sobrepor ao outro, inviabilizando a desejada harmonia. Vale ressaltar que “a expressão ‘separação dos Poderes’ é atécnica, pois, como se sabe todo poder político estatal é uno; são suas funções que se separam e se distribuem por órgãos especializados.”²

Ao lado da independência e harmonia dos poderes, deve ser assinalado que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência é absoluta; há interações que objetivam o estabelecimento do mecanismo de freios e contrapesos, que busca o necessário equilíbrio para a realização do bem coletivo, permitindo evitar o arbítrio dos governantes, entre eles mesmos e os governados como, p.ex., “tratando-se [...] de órgão legiferante, não será porque ele

² SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p.32.

legisla com primazia que seus atos não legislativos estarão furtados do controle de outros Poderes”³

A Constituição, quando do arranjo das funções estatais, adotou uma

“separação **relativa** dos poderes, almejando lograr, por meio de um jogo de influências e inter-relações entre os órgãos estatais, uma maior coordenação, uma efetiva harmonia entre os Poderes, visando a aumentar a eficiência do Estado na execução das várias tarefas a seu cargo, e, com isso, a um só tempo, proteger a esfera jurídica dos indivíduos e realizar o interesse público.”⁴ [grifo do autor]

O Professor José Afonso da Silva, sobre o assunto, leciona, com base na Constituição Federal, que:

“se ao Legislativo cabe a edição de *normas* gerais e impessoais, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. Mas a iniciativa legislativa do Executivo é contrabalançada pela possibilidade que o Congresso tem de modificá-lo o projeto por via de emendas e até rejeitá-lo. Por outro lado, o Presidente da República tem o poder de veto, que pode exercer em relação a projetos de iniciativa dos congressistas como em relação às emendas aprovadas a projetos de sua iniciativa. Em compensação, o Congresso, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, poderá rejeitar o veto e, pelo Presidente do Senado, promulgar a lei, se o Presidente da República não o fizer no prazo previsto (art. 66).

Se o Presidente da República não pode interferir nos trabalhos legislativos, para obter aprovação rápida de seus projetos, é-lhe, porém, facultado marcar prazo para sua apreciação, nos termos dos parágrafos do art. 64.

Se os Tribunais não podem influir no Legislativo, são autorizados a declarar a inconstitucionalidade das leis, não as aplicando neste caso.

O Presidente da República não interfere na função jurisdicional, em compensação os ministros dos tribunais superiores são por ele nomeados, sob controle do Senado Federal, a que cabe aprovar o nome escolhido (art. 52, III, *a*).

³ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p.37.

⁴ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p.42.

São esses alguns exemplos apenas do mecanismo dos freios e contrapesos, caracterizador da harmonia entre os poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom tempo, se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que aliás, integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro.”⁵

Portanto, a disposição dos Poderes na Constituição de 1988 tem o claro propósito de obter maior sinergia entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Vê-se que a independência orgânica cede, mas não desaparece, em favor da harmonia institucional. De acordo com Derly Barreto e Silva Filho:

“o proveito que esse modelo organizacional teoricamente apresenta é de fácil percepção, pois com o entrelaçamento orgânico-funcional resguarda-se melhor a esfera jurídica individual das investidas dos órgãos estatais – porque a tripartição atua como limite e controle do poder – e realiza-se o interesse público de modo mais pleno, na medida em que as funções são exercidas com maior integração, balanceamento e eficiência.”⁶

O exame da conformação constitucional da separação dos Poderes na Constituição Federal de 1988 possibilitou vislumbrar que a contenção do poder pelo poder opera-se a partir da atribuição, a cada órgão do Estado, de funções típicas (preponderantes) e atípicas (secundárias), garantindo o equilíbrio no lugar de submissão interorgânica. Cada Poder, entretanto, “há de deter e exercer competências próprias, sob pena de se instaurar verdadeira confusão ou sobreposição orgânica”.⁷

A essência do postulado da divisão funcional do poder, além de derivar da necessidade de conter os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, representa o princípio conservador das liberdades do cidadão e constitui o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição. No entanto, o Princípio da Separação de Poderes não pode constituir e

⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 111-112.

⁶ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p.44.

⁷ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p.98.

nem qualificar-se como um inaceitável manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal.

2 CONTROLE JUDICIAL E ATOS *INTERNA CORPORIS*

A doutrina nacional do início do século XX foi unânime em afirmar que o Poder Legislativo detém competência exclusiva para verificar o acerto ou desacerto de seus próprios atos. Ruy Barbosa, Visconde de Ouro Preto e Amphilophio Botelho Freire de Carvalho deixam claro que os atos parlamentares se confundem com questões domésticas do Poder Legislativo, a quem cabe disciplinar, com exclusividade, seu funcionamento.⁸ Em relação ao procedimento de elaboração normativa, nos dizeres de Amphilophio de Carvalho:

“os regimentos das Casas Legislativas são leis internas, que só têm por objeto regular os serviços respectivos, no tocante a cada uma delas; e, desde que da transgressão daqueles não resulte violação de preceito ou garantia constitucional, não há como por em dúvida a força obrigatória das leis em cujo processo de elaboração se tenham verificado as transgressões”.

A simples violação de formas regimentais não vicia ou nulifica o ato do legislador, mas, sim, as contravenções das formas constitucionais, autenticamente provadas. O constitucionalista Francisco Campos afirma que todas as questões ligadas à chamada economia interna das assembléias políticas, as que entendem direta e imediatamente com a autonomia institucional parlamentar, são da sua exclusiva competência, não sendo possível, sob pena de ameaça da independência do Poder Legislativo, a interferência de uma jurisdição estranha, como por exemplo, a do Judiciário. Ressalva, no entanto, quanto ao processo de elaboração das leis, “a possibilidade de contraste judicial dos atos parlamentares, para aferir se eles estão compreendidos na esfera de competência demarcada pela Constituição.” Destaca, ainda, a questão da constitucionalidade formal: saber se, embora competente o órgão legiferante para a edição do ato, sua atuação obedeceu às formalidades impostas ao seu funcionamento. Neste caso, Campos entende ser possível a perquirição judicial sobre a

⁸ Apud SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p.85-86.

elaboração legislativa em todas as suas fases, desde que respeitados os limites das questões *interna corporis*.⁹

Na definição de Francisco Campos, *interna corporis* são todas as regras ou disposições interiores ao corpo legislativo, isto é, as prescrições destinadas a disciplinar o seu funcionamento, sejam elas instituídas no próprio regulamento interno ou na Constituição. Regras essas, de que o corpo legislativo é a um só tempo, o destinatário e o juiz. É vedado ao Judiciário, conhecer de algumas particularidades do processo legislativo. Os procedimentos consubstanciados nas regras relativas ao funcionamento e organização das Câmaras - constituição, quórum, trâmites - bem como contagem dos votos, debates e discussões havidas no curso da elaboração se acham sob a exclusiva apreciação e deliberação do Plenário das Casas Legislativas, que sobre tais matérias proferem decisões com força de julgamento.¹⁰

A natureza dos atos *interna corporis* tem fundamento na teoria alemã, engendrada no século XIX, que por sua vez foi desenvolvida a partir da teoria inglesa dos *internal proceedings*, do século XVII, que veio a influenciar a doutrina e a jurisprudência brasileiras. A Inglaterra disciplinou os chamados *internal proceedings* no art. 9º da *Bill of Rights*: “Que a liberdade de palavra e os debates ou processos parlamentares não devem ser submetidos à acusação ou à apreciação em nenhum tribunal ou em qualquer lugar que não seja o próprio Parlamento.”

A expressão *interna corporis* foi utilizada pela primeira vez em um congresso de juristas alemães, por Gneist, ao se manifestar sobre a possibilidade de o juiz apreciar a regularidade constitucional da tramitação de uma lei. A fim de garantir a independência da instituição parlamentar no exercício de suas atribuições legislativas, o jurista alemão respondeu que sim, era possível a apreciação judicial, mas rejeitou a possibilidade de controle dos estágios de formação da lei no interior do Parlamento. A esses atos de processamento da lei deu o nome de *interna corporis*.¹¹

⁹ CAMPOS, Francisco. **Direito constitucional**. Vol. II. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956. p. 105-130.

¹⁰ CAMPOS, Francisco. **Direito constitucional**. Vol. II. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956. p. 119.

¹¹ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p.95-96.

Na verdade, é o ato político, dotado de ampla discricionariedade, imune a qualquer espécie de controle. Bruno Dantas¹² ressalta a distinção entre ato político e ato de governo, sendo aquele mais abstrato que esse, cujo caráter é extra-estatal. O ato político pode ser praticado por qualquer dos Poderes. O Legislativo, por sua vez, pratica ato político quando rejeita veto, quando aprova contas, quando cassa mandatos, quando aprova uma lei. Portanto, não seria permitida a ingerência dos tribunais sobre tais atos, meramente políticos.

A Constituição brasileira de 1988 garante ao Poder Legislativo a competência de auto-regramento, garantindo-lhe independência, a qual se materializa com a edição dos regimentos, incumbidos de dispor sobre a organização, o funcionamento, a polícia e os serviços das Casas Legislativas.¹³ Tais regimentos ingressam no ordenamento jurídico por manifestação exclusiva de cada ramo do Legislativo, não se sujeitando à sanção ou veto do Executivo. Ora, sendo os regimentos de exclusiva elaboração e revisão da própria Casa a que se referem, constituem-se, assim, em atos internos do corpo legislativo. Daí seu parentesco com os *internal proceedings* e os *interna corporis*. E os atos decorrentes de aplicação de norma regimental também possuem a mesma natureza, portanto, são igualmente internos.¹⁴

Segundo Derly Barreto, com fulcro no Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

“São atos parlamentares, reveladores da independência do Poder Legislativo, os praticados pelas Mesas – por exemplo, direção dos serviços durante as sessões legislativas, adoção de providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos, apreciação de pedidos de informação a Ministro de Estado – e pelas respectivas Presidências – por exemplo, concessão da palavra a parlamentares, designação da ordem do dia, convocação de sessões legislativas – pelos Plenários – por exemplo, deliberação acerca de requerimento solicitando a realização de sessão extraordinária, decisão sobre votação por escrutínio secreto, aprovação de regulamentos relativos a

¹² DANTAS, Bruno. **Repercussão geral**: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 225-227.

¹³ CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Arts. 51/52. Compete privativamente à Câmara dos Deputados/Senado Federal: III/XII – elaborar seu regimento interno; IV/XIII – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos, funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

¹⁴ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p.99.

serviços administrativos – pelas Comissões – por exemplo, votação das proposições sujeitas à deliberação do Plenário, determinação da realização de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira e orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas do Poder Legislativo, solicitação de audiência ou colaboração de órgãos ou entidades da Administração Pública e da sociedade civil para elucidação da matéria sujeita a seu pronunciamento – e pelos respectivos Presidentes – por exemplo, concessão de vista das proposições aos membros das Comissões, convocação de reuniões, designação de relatores.”¹⁵

Contudo, o fato de os atos *interna corporis* serem da exclusiva apreciação e deliberação parlamentar não afasta o controle do Poder Judiciário. Hely Lopes Meirelles diz que a justiça não pode substituir a deliberação da câmara por um pronunciamento judicial sobre o que é da exclusiva competência discricionária do Plenário, da Mesa ou da Presidência, mas pode confrontar sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais que estabeleçam condições, forma ou rito para seu cometimento. A revisão judicial há de se deter nas formalidades sem ingressar no conteúdo dos atos parlamentares. Os *interna corporis* só são da exclusiva apreciação das câmaras naquilo que entendem com as regras ou disposições de seu funcionamento e de suas prerrogativas institucionais atribuídas por lei. Mas, deparando infringência à Constituição, à lei ou ao regimento, compete ao Judiciário anular a deliberação ilegal do Legislativo, para que outra se produza em forma legal.¹⁶

Em conseqüência disso, se, no processo de eleição de Mesa, o Plenário infringir o regimento, a lei ou a Constituição, o Poder Judiciário tem competência para anular o ato e determinar que a respectiva Casa o renove, cumprindo fielmente o quanto prescrito nas normas regimentais, legais e constitucionais. No entanto, segundo Hely Lopes Meirelles, o Judiciário nada poderá dizer se, atendidas todas as prescrições constitucionais, legais e regimentais, a votação não satisfizer os partidos, ou não consultar o interesse dos cidadãos ou a pretensão da minoria. O controle judiciário não poderá estender-se aos atos de opção e deliberação da câmara

¹⁵ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p.100.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 711-715.

nos assuntos de sua economia interna porque estes é que constituem propriamente os seus *interna corporis*.¹⁷

É preciso ressaltar que o ato de interpretar o regimento interno não configura ato *interna corporis*; consiste na busca do efetivo significado e alcance revelado pela norma jurídica no caso concreto, de modo a garantir uma atuação legítima por parte do Parlamento. “Ao fazê-lo não usurpa competência exclusiva do legislador, apenas extrai o sentido dos preceitos regimentais, para aplicá-los, dirimindo, assim, um conflito de interesse como outro qualquer”.¹⁸

Os atos internos do corpo legislativo deverão estar condizentes, coerentes com a Constituição ao serem emanados, e, ademais disso, ser executados fielmente, pois, uma vez estabelecidos, outorgam direitos subjetivos àqueles alcançados por suas disposições. Defensora ferrenha do controle judicial, Lúcia Valle Figueiredo observa que, caso os direitos subjetivos sejam violados, os atos *interna corporis* podem ser aferidos pelo Poder Judiciário, pois eles já não estarão mais limitados a questões estritamente internas ao corpo legislativo.¹⁹

O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. Como sabemos, o regime democrático, analisado na perspectiva das delicadas relações entre o Poder e o Direito, não tem condições de subsistir quando as instituições políticas do Estado falharem em seu dever de respeitar a Constituição e as leis, pois, sob esse sistema de governo, não poderá jamais prevalecer a vontade de uma só pessoa, de um só grupo ou, ainda, de uma só instituição.

¹⁷ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p.92.

¹⁸ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p.187.

¹⁹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 207-208.

No mesmo sentido, Themístocles Brandão Cavalcanti ressalta a possibilidade de ser examinada a parte formal do ato legislativo, em razão de o legislador, na sua atuação, não se furtar ao processo estabelecido pela Constituição para a elaboração das leis, o qual integra o regime das garantias individuais. Segundo o autor:

“toda vez que o legislador ordinário tem a sua ação disciplinada e limitada por uma norma constitucional, perde a questão o seu caráter político e deixa de constituir *interna corporis*, para definir-se a competência judiciária, [...], mormente quando haja interesses feridos e direitos individuais comprometidos”.²⁰

Uma vez verificada ofensa a direito individual ou coletivo, o Judiciário tem o condão de controlar os atos de qualquer Poder, pois o que caracteriza precisamente a lesão é o vício original do ato; é a aplicação de uma norma emanada de uma autoridade incompetente em que haja postergado a disciplina constitucional a que deveria obedecer na prática do ato.

Os atos *interna corporis* subsumem-se ao domínio e à autoridade da Constituição, devendo guardar inteira conformidade com ela, especialmente em relação às regras de competência, de forma a guardar os valores certeza e segurança jurídica, defendidos há tantos anos, pelo nosso ordenamento jurídico, que devem sobrepor-se a interesses passageiros de parlamentares.²¹ Não há que se falar de soberania parlamentar, mas de supremacia da Constituição.

Na realidade, impõe-se, a todos os Poderes da República, o respeito incondicional aos valores que informam a declaração de direitos e aos princípios sobre os quais se estrutura, constitucionalmente, a organização do Estado. Delineia-se, nesse contexto, a irrecusável importância jurídico-institucional do Poder Judiciário, investido do gravíssimo encargo de fazer prevalecer a autoridade da Constituição e de preservar a força e o império das leis, impedindo, desse modo, que se subvertam as concepções que dão significado democrático ao Estado de Direito, em ordem a tornar essencialmente controláveis, por parte de juízes e Tribunais, os atos estatais que importem em

²⁰ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Do controle da constitucionalidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1966. p. 191.

²¹ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p.94.

transgressão a direitos, garantias e liberdades fundamentais, assegurados pela Carta da República.

Uma decisão judicial que restaure a integridade da ordem jurídica e que torne efetivos os direitos assegurados pelas leis não pode ser considerada um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo, qualquer que seja a natureza do órgão legislativo cujas deliberações venham a ser questionadas em sede jurisdicional, especialmente quando houver alegação de desrespeito aos postulados que estruturam o sistema constitucional. É necessário termos um Judiciário grandioso, atuante e fortalecido. Fiel da balança que é, não deve, jamais, submeter-se aos bons ou maus humores do Executivo e Legislativo, pois só cabe a ele garantir a supremacia constitucional e defender as garantias fundamentais de forma definitiva e irrecorrível. Lembrando José Antônio Pimenta Bueno:

“a independência da autoridade judiciária do magistrado consiste na faculdade que ele tem, e que necessariamente deve ter de administrar a justiça, de aplicar a lei como ele exata e conscientemente entende, sem outras vistas que não sejam a própria e imparcial justiça, a inspiração do seu dever sagrado. Sem o desejo de agradar ou desagradar, sem esperanças, sem temor algum. A independência do magistrado deve ser uma verdade, não só de direito como de fato; é a mais firme garantia dos direitos e liberdades, tanto civis como políticas do cidadão; é o princípio tutelar que estabelece e anima a confiança dos povos na reta administração da justiça; é preciso que o povo veja e creia que ela realmente existe. Tirai a independência ao Poder Judiciário, e vós lhe tirareis a sua grandeza, sua força moral, sua dignidade, não tereis mais magistrados, sim comissários, instrumentos ou escravos de outro Poder”.²²

Vê-se, daí, que a intervenção do Poder Judiciário, nas hipóteses de suposta lesão a direitos subjetivos amparados pelo ordenamento jurídico do Estado, reveste-se de plena legitimidade constitucional, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo, como se registra naquelas situações em que se atribuem à instância parlamentar, condutas tipificadoras de abuso de poder. Isso significa, portanto, considerada a fórmula política do regime democrático, que nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição e das leis. Nenhum órgão do Estado, situe-se ele no Poder Judiciário, ou no Poder Executivo, ou no Poder Legislativo, é imune à força da Constituição e ao império das leis.

Importante destacar que a Constituição Federal, em seu artigo 102, I, “d”, expressamente prevê o cabimento de mandado de segurança, para o Supremo Tribunal Federal, contra atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.²³ Essa previsão confirma a possibilidade dos atos parlamentares serem controlados pelo Poder Judiciário. Este dispositivo também se aplica em relação à Mesa do Congresso Nacional, aos Plenários das Casas Legislativas, às Comissões e às suas Presidências, que, assim como as Mesas das duas Casas, praticam atos parlamentares²⁴, sendo também legitimados para figurar no pólo passivo, na condição de autoridade coatora. Cabe ressaltar que além dos deputados e senadores afetados em sua esfera jurídica, possuem também legitimidade ativa para impetração do referido remédio constitucional os órgãos constitucionais e as pessoas, físicas ou jurídicas, que se encontrem em relação direta com o Poder Legislativo, ou se vejam atingidos quando da aplicação da norma elaborada em desacordo com o regimento.

Por outro lado, a ausência de controle judicial dos atos emanados do Parlamento não tem qualquer previsão constitucional. Aceitar que seus comportamentos sejam isentos de fiscalização seria o mesmo que reconhecer a soberania do Poder Legislativo sobre a Constituição, possibilitando que normas inconstitucionais sejam legitimadas em razão de sua inserção nos regimentos internos.²⁵

O Executivo, o Legislativo e o Judiciário são subordinados à Constituição Federal, que os obriga a realizar tarefas, respeitar limites e proibições, atingir fins, preservar valores e exercitar suas funções de determinada forma. Se a Carta Magna de 1988 impõe ao legislador que pautar sua atuação conforme disposições contidas nos regimentos, por ele mesmo autonomamente elaborados, estabelece regramento específico para formação e expressão da vontade legislativa – regramento

²² BUENO, Marques de S Vicente, Jose Antonio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da constituição do império**. Rio de Janeiro: Minist. Just. e Neg. Interior, 1957. p. 322.

²³ CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Art. 102. “Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar, originariamente: [...] d) o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal”

²⁴ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p.187

²⁵ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p.187

este, que há de ser respeitado sob pena de vulneração e desfalecimento da força normativa constitucional.²⁶

De outro lado, existem também pressupostos, que não dogmáticos, em busca de um controle judicial mais acentuado. Temos que a atividade de controle externo do processo legislativo brasileiro é um mecanismo de garantia do estado democrático de direito. A premissa dessa garantia está assentada no “sistema representativo”, pelo qual se atribui ao povo não a faculdade de decidir efetivamente, mas de escolher, periodicamente, dentre seus membros, alguns representantes para manifestarem em seu nome, sua vontade. Mas, a vontade desses representantes, nem sempre converge com a do povo, às vezes ela até mesmo se contrapõe, pois representa a vontade daqueles que controlam e manipulam o processo político, o que gera a necessidade de uma intervenção externa.²⁷

A incolumidade dos regimentos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional é garantida, inicialmente, pelas próprias Casas Legislativas, por intermédio das Presidências ou, em última instância pelos Plenários. Afinal, elas devem pautar sua atuação segundo os preceitos regimentais,²⁸ que contemplam vários instrumentos aptos a promover o controle das atividades envolvidas durante o processo de elaboração das leis dentre eles os recursos, as reclamações e as questões de ordem.²⁹ Persistindo, por qualquer motivo, lesão ou ameaça a direito³⁰, poderá o parlamentar recorrer ao controle externo exercido pelo Poder Judiciário, que tem o dever de prestar a devida tutela jurisdicional.

As normas que regulam o processo legislativo carecem de um efetivo poder vinculante sobre aquilo que deve regular. As transgressões regimentais não se vêm tanto como violações da ordem jurídica, mas gozam de um grau de tolerância

²⁶ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p.127.

²⁷ CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle judicial e processo legislativo**: a observância dos regimentos internos das Casas Legislativas como garantia do estado democrático de direito. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 57-58.

²⁸ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p.185.

²⁹ CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle judicial e processo legislativo**: a observância dos regimentos internos das Casas Legislativas como garantia do estado democrático de direito. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 86-87.

inexistente quanto aos outros ramos do direito: processual, administrativo e judicial. Não parece defensável confiar-se à efetivação de um processo legislativo capaz de refletir as exigências de igualdade e racionalidade inerentes ao estado democrático de direito apenas à boa vontade dos parlamentares. Convém submeter essas regras a alguma forma de controle, com a finalidade de verificar e garantir sua regularidade, de maneira que se defina “o controle como um processo de verificação e concretização quando inexistente da compatibilidade entre certos fatos (plano do “ser”) e um determinado paradigma prévio (plano do “dever-ser)”³¹.

Para concretizar a compatibilidade entre os planos do “ser” e “dever-ser”, no entanto, é necessário que se atribua autonomia ao órgão controlador para que adote medidas concretas ao se verificar a ocorrência de uma disfunção e possa, efetivamente, adotar providências capazes de eliminá-la e, sobretudo impedir que a disfunção persista. De acordo com Cristiano Viveiros de Carvalho, se não houver a possibilidade de que o órgão controlador substitua a vontade do controlado, retirando do mundo jurídico os atos em desacordo com o modelo tutelado, vã será a sua atividade, que não poderá ser considerada mais do que consultiva ou interpretativa.³²

O controle exercido pelo Supremo Tribunal Federal sobre as normas procedimentais de elaboração normativa é defendido por Cristiano Viveiros de Carvalho, mesmo que não haja desrespeito frontal à Constituição Federal. De acordo com ele:

“[...] as regras procedimentais que tenham relação com os desdobramentos do princípio democrático [...] merecem sempre uma atenção muito especial, independentemente do seu *status* no ordenamento jurídico, de maneira a superar a interpretação – indefensável, sob a perspectiva lógica – que separa os parâmetros constitucionais e regimental do processo legislativo de forma totalmente arbitrária, prescrevendo que o controle judicial só tem

³⁰ CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 5º, XXXV – “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

³¹ CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle judicial e processo legislativo**: a observância dos regimentos internos das Casas Legislativas como garantia do estado democrático de direito. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 71-77.

³² CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle judicial e processo legislativo**: a observância dos regimentos internos das Casas Legislativas como garantia do estado democrático de direito. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 80.

cabimento quando se alega violação de regras constitucionais ou estiverem em jogo direitos subjetivos individuais.”³³

O que ele propõe, em resumo, é que se rejeite quaisquer óbices ao controle jurisdicional do processo legislativo, sempre que a controvérsia envolver a violação de princípios fundamentais – tese que inclusive, embora minoritariamente, já encontra abrigo entre os próprios membros do STF, como veremos adiante.³⁴ E finaliza, com base nos princípios que fundamentam o estado democrático de direito, que:

“Afigura-se razoável defender, em um discurso argumentativo, a afirmação de que é possível identificar objetivamente situações em que se verifique a obstrução racionalmente injustificável dos canais de mudança política, o que pode levar a um critério para legitimar a intervenção judicial no processo político e, mais especificamente, no processo de elaboração das normas jurídicas, no processo legislativo”.³⁵

Nessa ordem de idéias, Derly Barreto, diante do princípio da inafastabilidade do controle judicial e da inexistência de vedação, implícita ou explícita, à apreciação jurisdicional dos atos parlamentares, acredita que o Supremo Tribunal Federal não vem cumprindo seu papel institucional.

“Vergando-se à vontade dominante no Parlamento – que, atualmente, encontra-se livre de qualquer controle no que tange à prática de atos fundados em seus regimentos -, o órgão de cúpula do Poder Judiciário Brasileiro, longe de se postar equidistante das disputas políticas travadas no seio do Legislativo, inclina-se em favor do grupo majoritário.”³⁶

Se é da incumbência de qualquer órgão do Judiciário a apreciação de lesão ou ameaça a direito, e do Supremo Tribunal Federal, a guarda da Constituição³⁷, então não há fundamento para os atos regimentais se esquivarem do controle judicial quando infringirem a Lei Fundamental ou ofenderem direito subjetivo. É certo que

³³ CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle judicial e processo legislativo**: a observância dos regimentos internos das Casas Legislativas como garantia do estado democrático de direito. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 168.

³⁴ CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle judicial e processo legislativo**: a observância dos regimentos internos das Casas Legislativas como garantia do estado democrático de direito. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 169.

³⁵ CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle judicial e processo legislativo**: a observância dos regimentos internos das Casas Legislativas como garantia do estado democrático de direito. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 170.

³⁶ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p.188.

existem normas constitucionais abertas e incompletas, que conferem ampla e necessária margem de liberdade de decisão aos Poderes estatais, aos quais compete desempenhar a atividade governamental. Mas, vislumbrar-se aí um domínio juridicamente livre e constitucionalmente desvinculado, infenso a controles, é algo inaceitável.³⁸

Portanto, este capítulo buscou expor os possíveis limites intransponíveis ao Poder Judiciário, o qual, segundo uma parcela expressiva de doutrinadores, não tem a prerrogativa de aferir a validade de determinados atos emanados pelo Poder Legislativo. As questões *interna corporis* deste Poder têm funcionado como um núcleo imune ao controle judicial. Isto será demonstrado pelos mandados de segurança, em que o Supremo Tribunal Federal se absteve de conhecer, por entender tratar-se de matéria competente ao julgamento exclusivo do próprio Parlamento.

³⁷ CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 102, caput – Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição [...]

³⁸ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p.128.

3 MANDADOS DE SEGURANÇA IMPETRADOS CONTRA O PROCESSO LEGISLATIVO

Após a explicação doutrinária dos atos *interna corporis* como limitadores ao controle judicial do processo legislativo, abordaremos no presente capítulo a posição da Suprema Corte brasileira. Para isso, selecionamos diversos mandados de segurança, que julgamos de maior relevância para compreensão da discussão. Posteriormente, abordaremos o mandado de segurança que possibilitou a interferência judiciária no Senado Federal, determinando que se cumprissem as normas regimentais e constitucionais acerca da criação e instalação da “CPI dos Bingos”

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento de diversos mandados de segurança, tem entendido que as controvérsias surgidas da aplicação dos regimentos internos das Casas do Congresso Nacional são imunes ao controle judicial. Segundo a jurisprudência firmada pelo Tribunal, cabe exclusivamente ao próprio Poder Legislativo solucionar as questões polêmicas relativas à interpretação, pelos Presidentes das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado, de normas regimentais, circunscrevendo-se no domínio *interna corporis*. A interferência do Judiciário é autorizada apenas nos casos em que houver desrespeito a dispositivo constitucional.

Temos como exemplo o MS nº 20.415, impetrado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, por deputado federal, que havia sido indicado pelo líder de seu partido para compor Comissão Parlamentar de Inquérito, tendo sido, posteriormente, eleito presidente. Ocorre que, o mesmo líder requereu ao Presidente da Casa, o afastamento de todos os membros por ele indicados para compor a CPI, o que ensejou a inconformação do impetrante.

O Presidente da Câmara, em suas informações prestadas ao Pretório Excelso, disse respaldado no Regimento Interno:

“Entre as prerrogativas dos líderes se encontra a de indicar à Mesa os membros de sua bancada para as Comissões da Câmara ou, de

qualquer forma, para representar a Casa. E quem pode o mais, que é indicar, poderá o menos, substituir. O Presidente da Casa nomeia e substitui por indicação dos líderes, como resulta do art. 8º do Regimento Interno³⁹. A questão, deste modo, é, de fato, *interna corporis*”.⁴⁰

O relator, Ministro Aldir Passarinho, não conheceu do mandado de segurança, pois entendeu que a Carta Magna, quanto à composição das CPIs, não dispõe sobre a forma de nomeação ou afastamento de seus membros e, que os membros da CPI representam os partidos políticos, sendo que:

“se ao partido não mais interessar manter um representante seu na Comissão, a questão é realmente *interna corporis*, e se o Regimento não prevê expressamente a hipótese, então ela há de ser decidida pelos órgãos internos da própria Câmara dos Deputados encarregados de interpretar o Regimento e suprir-lhe as lacunas.”⁴¹

Decisão similar ocorreu no MS nº 20.247, impetrado por senador contra ato do Presidente do Senado, que, no exercício da Presidência do Congresso Nacional, indeferiu anexação de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), de autoria da Presidência da República, à outra já em tramitação. As propostas, segundo o impetrante, visavam disciplinar a eleição direta de governadores e senadores. De acordo com o Presidente do Senado, as matérias não foram apensadas porque a ele restou entendido não haver analogia ou conexão entre as PEC's. De acordo com o Presidente do Senado:

“Não tem procedência o requerido pelo ilustre Senador. Primeiramente, porque a Proposta do Poder Executivo não tem relação com a idéia central da Proposta nº 39, de 1980 – convocação de Assembléia Nacional Constituinte – objeto, aliás, de toda a sua justificação. Onde não há menor referência às disposições concernentes à eleição dos Governadores e Vice-Governadores, e, em segundo lugar, porque as Disposições Transitórias que dizem respeito

³⁹ Art. 8º. “Na composição da Mesa será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou Blocos Parlamentares que participem da Câmara, os quais escolherão os respectivos candidatos aos cargos [...]”

⁴⁰ RTJ 114/539.

⁴¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 20.415. Ementa: a Constituição Federal, quanto à composição das C.P.I., apenas prevê que deve ser assegurada, tanto quanto possível, 'a representação proporcional dos partidos políticos que participam da respectiva câmara'. Não dispõe sobre a forma de nomeação ou afastamento de seus membros, diferentemente do que ocorre com os componentes da Mesa Diretora que exercem um mandato por prazo certo: dois anos. Os membros da C.P.I. representam os partidos políticos e, assim, se a estes não mais interessar manter determinado representante seu na Comissão, a questão é 'interna corporis', e se o regimento não prevê expressamente como resolver a questão, cabe fazê-lo o órgão competente para interpretar as normas regimentais. Relator: Min. Aldir Passarinho. Brasília, DF, 19 dez. 84. DJ de 19.04.1985, p.5.455.

ao pleito de 1982 não tem correlação com as alterações propostas, pelo Poder Executivo, à parte permanente da Constituição em vigor, bastando salientar que, mesmo se aprovada a Proposta nº 39, de 1980, continuaria a do Executivo a tramitar normalmente, sem nenhuma outra consequência.”⁴²

O Supremo Tribunal Federal decidiu tratar-se de questão interna ao corpo legislativo, não podendo o Judiciário, segundo o relator, Ministro Moreira Alves: “examinar o mérito de ato dessa natureza, para aquilatar seu acerto ou desacerto, sua justiça ou injustiça. Trata-se de questão *interna corporis* que se resolve, exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Poder Judiciário”.⁴³

No entanto, o relator deixou claro, em seu voto, que se a decisão do Presidente, de não acatar o requerimento de tramitação conjunta, tivesse sido tomada sem nenhum fundamento, e não por entender não tratar-se de matéria análoga ou conexa entre as duas PEC’s, aí sim, seria possível que o Poder Judiciário examinasse a questão. O que não pode ser discutido é o mérito da fundamentação.

Mesmo os que sustentam, como Hely Lopes Meirelles, que “é lícito ao Judiciário perquirir da competência das câmaras e verificar se há inconstitucionalidades, ilegalidades e infringências regimentais nos seus alegados *interna corporis*”, reconhecem que esse exame se detém “no vestíbulo das formalidades, sem adentrar o conteúdo de tais atos, em relação aos quais a corporação legislativa é, ao mesmo tempo, destinatária e juiz supremo de sua prática.”⁴⁴

Também, no sentido de que constitui ato restrito às Casas Legislativas a interpretação de seus regimentos internos, foram os MS nºs 20.464⁴⁵ e 20.471⁴⁶. O

⁴² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 20.247.

⁴³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 20.247. Ementa: Mandado de Segurança contra ato do Presidente do Senado, que, na presidência da sessão do Congresso Nacional, indeferiu requerimento de anexação de projeto de emenda constitucional por entender inexistir, no caso, analogia ou conexidade. Trata-se de questão "interna corporis" que se resolve, exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário. Mandado de Segurança indeferido. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, 18 set. 80. DJ de 21.11.1980, p.9.805.

⁴⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 716.

⁴⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 20.464. Ementa: Emenda constitucional. Inclusão na Ordem do Dia. Ato do Presidente do Congresso Nacional. -Projeto de Emenda à Constituição, seguida de proposta da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, no sentido de que a matéria relativa a instituição de eleições diretas para Presidente e Vice-Presidente da República, rejeitada na atual sessão legislativa, seja incluída na Ordem do Dia na mesma sessão. Ato do Presidente do Congresso Nacional reconhecendo que a emenda constitucional está em condições de ser submetida ao

primeiro, impetrado pela deputada federal Elizabete Mendes de Oliveira, contra ato do Presidente do Senado Federal, que se negou a incluir, em Ordem do Dia, para deliberação do Congresso Nacional, Proposta de Emenda à Constitucional que versava sobre as eleições diretas para Presidente e Vice-Presidente da República - matéria constante de Proposta anteriormente rejeitada por falta de *quórum*. Segundo a impetrante, a Constituição então vigente autorizava que matéria constante do projeto de lei rejeitado ou não sancionado, assim como a constante de proposta de emenda à Constituição rejeitada ou havida por prejudicada, somente poderia constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Câmaras. A referida proposta foi subscrita por 249 deputados federais, atendendo assim, o requisito constitucional.

Já o segundo mandado de segurança, impetrado pelo deputado federal Airton Sandoval, também contra ato do Presidente do Senado Federal, visava que à Mesa do Congresso Nacional fosse submetida Proposta de Emenda à Constituição de sua autoria. A Proposta foi incluída na ordem do dia de sessão conjunta extraordinária do Congresso Nacional, que iria deliberar sobre Proposta de Emenda, oferecida pelo Presidente da República e que versava sobre matéria correlata. Tendo a proposta sido retirada pelo próprio Presidente da República, a sessão acabou não sendo realizada, posto que deixou de existir o motivo que havia ensejado a sua convocação. Desta forma, a Proposta do impetrante não foi apreciada e tampouco incluída na ordem do dia das sessões subseqüentes. Sustenta o impetrante, que a retirada de um projeto não prejudica os demais, pois são independentes e autônomos, incluídos cada qual, em item específico da ordem do dia, cabendo apenas ao autor da proposição, requerer a sua retirada.

O Pleno do Supremo Tribunal Federal houve por bem não conhecer dos mandados de segurança, fundamentalmente porque a matéria em questão era *interna corporis*, restrita à interpretação de normas regimentais, escapando por completo do

Plenário, e o será, oportunamente, a juízo da Presidência ou de conformidade com acordo de lideranças, "ex vi" de normas regimentais. Matéria "interna corporis" "que se resolve, exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário" (RTJ 102/27). Mandado de Segurança não conhecido.. Relator: Min. Soares Munoz. Brasília, DF, 31 out. 84. DJ de 07.12.1984, p.20.987.

⁴⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 20.471. Ementa: Mandado de segurança. Processo legislativo no Congresso Nacional. Interna corporis. Matéria relativa a interpretação, pelo presidente do Congresso Nacional, de normas de regimento legislativo e imune a crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio interna corporis. Pedido de segurança não conhecido. Relator: Min. Francisco Rezek. Brasília, DF, 19 dez. 84. DJ de 22.02.1985, p.1.589.

controle do Poder Judiciário. Abordando os limites materiais da jurisdição de controle da Suprema Corte, o eminente Ministro Francisco Rezek assim se manifestou:

“Em nosso sistema, como é notório, o âmbito das questões não-justificáveis – porque políticas – é um dos mais estreitos que se conhece em Direito Comparado. Mesmo naquelas Nações onde o Poder Judiciário é efetivamente um Poder – a começar pelo modelo pioneiro, os Estados Unidos da América – o conceito de tema político é muito mais largo; e é freqüente que a Suprema Corte se recuse a decidir a respeito de matéria que se lhe submete em abstrato, invocando o argumento da questão política. [...] Estamos diante de um exemplo seguro de questão em que o Judiciário não pode interferir. Se houve alguma forma de abuso de poder por parte do Presidente do Senado, isto se inscreve estritamente no domínio de sua ação política, da responsabilidade política que tem ele ante seus pares.”⁴⁷

O MS nº 20.257⁴⁸, impetrado contra ato da Mesa do Congresso Nacional que promulgou Emenda a que os Senadores impetrantes alegavam ser tendente a abolir a República e a Federação, em afronta à Constituição, foi indeferido por ser improcedente sua fundamentação meritória. Porém foi considerado cabível pelo eminente Ministro Moreira Alves que, em seu voto, assim se manifestou:

“Diversas, porém, são as hipóteses como a presente, em que a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda, vedando a sua apresentação ou a sua deliberação. Aqui, a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a Constituição não quer – em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas – que sequer se chegue à deliberação, proibindo-a taxativamente. A inconstitucionalidade, nesse caso, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformarem em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição.

⁴⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 20.464.

⁴⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 20.257. Ementa: Mandado de segurança contra ato da Mesa do Congresso que admitiu a deliberação de proposta de emenda constitucional que a impetração alega ser tendente a abolição da República. cabimento do mandado de segurança em hipóteses em que a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda, vedando a sua apresentação (como é o caso previsto no parágrafo único do artigo 57) ou a sua deliberação (como na espécie). Nesses casos, a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a Constituição não quer - em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas - que sequer se chegue a deliberação, proibindo-a taxativamente. a inconstitucionalidade, se ocorrente, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformar em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição. inexistência, no caso, da pretendida inconstitucionalidade, uma vez que a prorrogação de mandato de dois para quatro anos, tendo em vista a conveniência da coincidência de mandatos nos vários níveis da federação, não implica introdução do princípio de que os mandatos não mais são temporários, nem envolve, indiretamente, sua adoção de fato. Mandado de segurança indeferido. Relator: Min. Décio Miranda. Brasília, DF, 08 out. 80. DJ de 27.02.1981, p.1.304.

E cabe ao Poder Judiciário – nos sistemas em que o controle da constitucionalidade lhe é outorgado – impedir que se desrespeite a Constituição. Na guarda da observância desta, está ele acima dos demais poderes, não havendo, pois, que se falar, a esse respeito, em independência de poderes. Não fora assim e não poderia ele exercer a função que a própria Constituição, para a preservação dela, lhe outorga.

Considero, portanto, cabível, em tese, o presente mandado de segurança.”⁴⁹

Também, no sentido de inviabilizar o controle judicial de atos provenientes de interpretação meritória do regimento legislativo, foi a decisão do MS nº 20.509/DF, contra deliberações do Presidente da Câmara dos Deputados relativas à composição de comissões e à distribuição de tempo para comunicações em Plenário. O Supremo Tribunal Federal, seguindo o voto do relator, decidiu que seriam tais atos *interna corporis*, proferidos nos limites da competência da autoridade dada como coatora, com eficácia interna, ligados à continuidade e disciplina dos trabalhos, sem que se alegue preterição de formalidade, atacando-se, ao invés, o mérito da interpretação do regimento, matéria em cujo exame não cabe ao Judiciário ingressar.⁵⁰

O relator delimitou o campo, inviolável pelo Poder Judiciário, dos atos *interna corporis* do Legislativo, reproduzindo o seguinte trecho de despacho prolatado pelo Ministro Rafael Mayer:

“Os procedimentos que se cumprem no âmbito interno do Poder Legislativo, momentos e trâmites dos trabalhos que seguem o respectivo Regimento Interno, exaurem ali o seu campo de competência, se daí não extravasam para afetar direitos subjetivos. São os chamados atos *interna corporis*.”⁵¹

Importante, ainda, é conhecer a pertinente posição do Ministro Carlos Velloso, que, sobre o tema, defendeu a inexistência de direito líquido e certo a ser amparado pela via mandamental na hipótese em que a questão não envolva dispositivo

⁴⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 20.257.

⁵⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 20.509. Ementa: Mandado de segurança contra deliberações do Presidente da Câmara dos Deputados, relativas a composição de comissões e a distribuição de tempo para comunicações em Plenário, atendendo a parlamentares fundadores de partido político ainda não registrado. Atos *interna corporis*, proferidos nos limites da competência da autoridade dada como coatora, com eficácia interna, ligados a continuidade e disciplina dos trabalhos, sem que se alegue preterição de formalidade, atacando-se, ao invés, o mérito da interpretação do regimento, matéria em cujo exame não cabe ao Judiciário ingressar. Mandado de segurança de que não se conhece. Relator: Min. Octávio Gallotti. Brasília, DF, 16 out. 85. DJ de 14.11.1985, p.20.567.

constitucional, resumindo-se a eventual descumprimento de norma regimental, em seu voto proferido no julgamento no MS 21.754 AgR/DF:

“O presente mandado de segurança objetiva garantir aos impetrantes [...] o direito de verem respeitado o regimento interno, que regula o processo legislativo quando da atuação conjunta das duas Casas do Poder Legislativo. O pedido assim posto envolve, na verdade, sustação da tramitação do projeto de resolução, vale dizer, pretende-se, com o presente mandado de segurança, a nulidade do processo legislativo antes mesmo da sua conclusão. Como a questão em tais termos diz respeito à interpretação do regimento interno, tem-se no caso, matéria indiscutivelmente *interna corporis*, imune à crítica judiciária, dado que não há alegação no sentido de que o ato *interna corporis* estaria a violar o direito subjetivo. É que, havendo alegação em tal sentido, o ato submete-se, evidentemente, à crítica judicial, inclusive mediante mandado de segurança.

[...] Dir-se-á, em caso assim, haveria interesse dos parlamentares. Admito que haja, no caso, interesse legítimo. A doutrina e a jurisprudência do Direito Administrativo italiana e francesa distinguem, com nitidez, os interesses legítimos dos direitos subjetivos.

Acontece – sabemos todos – que o mero interesse, o chamado interesse legítimo, não é protegido pelo mandado de segurança individual, que, na dicção constitucional, visa a proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*. E direito líquido e certo, a doutrina construiu o seu conceito, é direito subjetivo que decorre de uma relação fático-jurídica, fato-direito positivo.

Só por isso o presente mandado de segurança deveria ser extinto, deve ser indeferido de plano.”⁵²

No mesmo *writ*, o Ministro Sepúlveda Pertence se posicionou contrariamente ao mandado de segurança, sendo que para ele o ápice da questão não está na hierarquia da norma ofendida, mas na existência de direito subjetivo a proteger:

⁵¹SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 20.509.

⁵²SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 21.754 AgR/DF. Ementa: Agravo regimental. Mandado de segurança. Liminar: (in)deferimento. Preliminar: objeto do pedido. Decisão do Congresso Nacional. Interpretação do regimento interno. Matéria interna corporis. Hipótese de não-conhecimento. i- o tema da cognoscibilidade do pedido precede o da apreciação do agravo regimental contra despacho concessivo de liminar, e de seu cabimento à vista da jurisprudência do Supremo. ii- a natureza interna corporis da deliberação congressional - interpretação de normas do regimento interno do Congresso - desautoriza a via utilizada. Cuida-se de tema imune à análise judiciária. Precedentes do STF. Inocorrência de afronta a direito subjetivo. Agravo regimental parcialmente conhecido e provido, levando ao não-conhecimento do mandado de segurança. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 07 out. 93. DJ de 13.10.1993, p.21.414.

“O que me parece essencial é saber, seja qual for a norma jurídica invocada, se há, em tese, direito subjetivo a proteger. Se existe, pode a norma de referência ser regimental. Assim como pode a violação de norma constitucional não trazer viabilidade ao mandado de segurança, se não há direito subjetivo em jogo: aí, a ofensa à Constituição poderá gerar, sim, a inconstitucionalidade formal da norma dela decorrente a ser declarada, porém, em outras vias. Daí, creio, os casos conhecidos em que o Tribunal enfrentou e repeliu a objeção de cuidar de matéria *interna corporis*.”⁵³

Por outro lado, em decisão proferida no MS nº 22.494/DF, ficou claro que ao Judiciário só é lícito examinar a matéria constitucional impugnada pelos parlamentares, deixando imune toda e qualquer matéria puramente regimental. No caso, 17 parlamentares impetraram mandado de segurança visando suspender a eficácia de ofício dirigido pelo Presidente do Senado Federal ao então Presidente da CPI criada pelo Requerimento nº 198, de 1996, que lhe comunicava a decisão do plenário determinando o arquivamento do referido requerimento, cujo objeto era a criação da chamada “CPI dos Bancos”.⁵⁴

O Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, por maioria de votos, não conheceu do mandado de segurança. Decidiu-se que a impetração atacava ato respaldado em dois fundamentos: um constitucional (ofensa ao art. 58, § 3º, cujo preceito dispõe que a CPI só pode ser criada para apuração de fato determinado), outro regimental (ofensa ao art. 145, § 1º, do RISF, que exige que o requerimento de criação de CPI indique o limite das despesas a serem realizadas). Segundo o Tribunal, seria o caso de se conhecer deste mandado de segurança “nos limites do fundamento constitucional” e, conseqüentemente, de não conhecê-lo pelo fundamento regimental, por cuidar de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, e como tal não sujeita à apreciação do Poder Judiciário. Todavia, tendo o ato impugnado dois fundamentos, o Pretório Excelso constatou a “absoluta inutilidade da prestação da tutela jurisdicional [...] pois esta Corte só pode enfrentar um dos fundamentos – o que veicula matéria constitucional; o outro fundamento – o que trata de matéria regimental – está fora do alcance da jurisdição do Supremo Tribunal Federal e é suficiente para manter ileso a decisão atacada.” E concluiu que “a apreciação por esta Corte de apenas um dos

⁵³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 21.754 AgR/DF.

⁵⁴ SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 120.

fundamentos do ato impugnado não será suficiente para afastá-lo do mundo jurídico”.⁵⁵ No caso, o Tribunal decidiu que não poderia anular um ato pelo fundamento constitucional se o mesmo ato sobrevive por outro fundamento, fora do alcance de sua jurisdição, que consiste em matéria *interna corporis* do poder Legislativo. Deduz-se que se houvesse, apenas, o fundamento de contrariedade à Constituição Federal, o STF teria a possibilidade de examinar e julgar a matéria, interferindo na atuação do Legislativo.

Nesse mesmo sentido, a Alta Corte buscou consolidar sua jurisprudência com o julgamento do MS nº 22.503, impetrado por parlamentares com o fim de impugnar ato da Presidência da Câmara dos Deputados, que submeteu à votação emenda aglutinativa à Proposta de Reforma da Previdência. Os impetrantes alegaram infringência a diversos dispositivos regimentais, dentre eles, que o relator da proposta não poderia ser o próprio autor⁵⁶ e que a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não poderia ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.⁵⁷ Seguindo sua jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal, decidiu, por maioria, que matéria regimental é questão *interna corporis*, não sujeita ao exame do Poder Judiciário. Assim, o mandado de segurança foi conhecido apenas quanto à alegação de violação do art. 60, § 5º da Constituição Federal, cujo teor é idêntico ao do art. 163, VI do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Portanto, ainda que a

⁵⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 22.494/DF. Ementa: Mandado de segurança contra ato do Senado Federal. Provimento de questão de ordem, em grau de recurso para o Plenário, para arquivamento do Requerimento nº 198/96, que propõe a criação da chamada "CPI DOS BANCOS", por falta de indicação do fato determinado a ser apurado (CF, art. 58, § 3º) e do limite das despesas a serem realizadas (RISF, art. 145, § 1º). Preliminares. Inutilidade da prestação da tutela jurisdicional. I - Preliminares. 1ª) Considera-se "Ato da Mesa", para efeito de mandado de segurança (CF, art 102, I, D), o provimento de questão de ordem pelo Plenário, em grau de recurso interposto contra decisão do Presidente do Senado, eis que, neste caso, o Plenário atua como órgão de 2ª instância das decisões da Mesa Diretora. 2ª) Pedido não conhecido quanto ao fundamento regimental de ofensa ao § 1º do art. 145 do RISF (indicação, no requerimento, do limite das despesas a serem realizadas pela CPI), por se tratar de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, não sujeita à apreciação pelo Poder Judiciário. Precedente: MS nº 22.503-3-DF. Pedido que poderia ser conhecido, em parte, nos limites do fundamento constitucional de ofensa ao art. 58, § 3º, da Constituição (indicação, no requerimento, do fato determinado a ser apurado pela CPI); tendo o ato impugnado (provimento de questão de ordem que determina arquivar requerimento que propõe criação de CPI) dois fundamentos suficientes (um constitucional e outro regimental) e não podendo a prestação da tutela jurisdicional abranger todos eles, constata-se, de plano, a sua absoluta inutilidade, eis que o ato restaria ileso pelo outro fundamento. Tanto a doutrina como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entendem que não se presta a tutela jurisdicional, inclusive em mandado de segurança, quando a decisão não traz proveito aos impetrantes. Aplicação do princípio contido na Súmula 283 e no MS nº 20.498-DF. 2. Mandado de segurança não conhecido. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, DF, 19 dez. 96. DJ de 27.06.1997, p.30.238.

⁵⁶ REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Art. 43, parágrafo único: “Não poderá o Autor de proposição ser dela Relator, ainda que substituto ou parcial.”

⁵⁷ REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Art. 163. “Consideram-se prejudicados: VI – a emenda de matéria idêntica à de outra já aprovada ou rejeitada.”

petição inicial não tenha se referido ao art. 60, § 5º da Constituição Federal⁵⁸, ela mencionou dispositivo do regimento interno com a mesma regra. Desta forma, ao interpretá-la, concluiu-se que nela havia implícita uma questão constitucional, esta, sim, sujeita ao controle judicial. Dessa forma, o mandado de segurança foi conhecido quanto à alegação de impossibilidade de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada poder ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa, embora tenha sido indeferido no mérito.⁵⁹

Vê-se que o Supremo Tribunal Federal vem sendo invocado para arbitrar freqüentes conflitos em torno de questões relativas à aplicação dos regimentos internos. As decisões analisadas demonstram que a Suprema Corte brasileira seguia trilhando sempre o mesmo entendimento ao autolimitar-se no exercício de suas competências, alegando tratar-se de questões *interna corporis*. Segundo Marcelo Cattoni, essa posição assumida pelo STF, “tem levado ao surgimento de verdadeiras ilhas corporativas de discricionariedade”, resultando numa “quase total ausência de parâmetros normativos, abrindo espaço, dessa forma, para um exercício cada vez mais arbitrário do poder político.”⁶⁰ Assim, estaria faltando à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal “a coerência, por um lado, e o senso de adequabilidade, por outro, necessários para a realização daquilo que Ronald Dworkin chama ‘Integridade’ e que é própria de um efetivo Estado Constitucional.”⁶¹ Essa coerência será revelada com a recente decisão a seguir exposta.

⁵⁸ CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 60, § 5º. “A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.”

⁵⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 22.503. Ementa: Mandado de segurança impetrado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, relativo à tramitação de emenda constitucional. Alegação de violação de diversas normas do regimento interno e do art. 60, § 5º, da Constituição Federal. Preliminar: impetração não conhecida quanto aos fundamentos regimentais, por se tratar de matéria *interna corporis* que só pode encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não sujeita à apreciação do Poder Judiciário; conhecimento quanto ao fundamento constitucional. Mérito: reapresentação, na mesma sessão legislativa, de proposta de emenda constitucional do Poder Executivo, que modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências (PEC Nº 33-A, DE 1995). Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 08 mai. 96. DJ de 06.06.1997, p.24.872.

⁶⁰ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Devido processo legislativo**: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. p. 26.

⁶¹ Apud CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Devido processo legislativo**: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. p. 26.

4 A INSTALAÇÃO DA “CPI DOS BINGOS”

No mandado de segurança a seguir explicitado, foi verificada uma atitude diferente da que vinha sendo tomada pelo Supremo Tribunal Federal. É certo que o Poder Judiciário somente pode controlar o comportamento dos parlamentares quando ele estiver vinculado à ordem jurídica, independentemente de considerações do mérito político das decisões parlamentares. Mas, uma vez atestado que a autoridade legislativa estava juridicamente vinculada e infringiu o ordenamento, a atuação parlamentar deverá ser censurada pelo Poder Judiciário.⁶² Nesse sentido, foi a recente decisão do Pretório Excelso, proferida no MS nº 24.831, que versava sobre a instalação da “CPI dos Bingos”, em que não foram indicados os membros pelos líderes do bloco de apoio ao Governo, como previsto pelo Regimento Interno do Senado Federal.

O referido mandado de segurança⁶³, impetrado pelo Senador Pedro Simon, objetivou suprir a omissão atribuída à Mesa do Senado Federal, representada por seu Presidente e, que, por alegadamente lesiva a direito público subjetivo das minorias parlamentares, teria frustrado a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI, destinada a apurar a utilização das “casas de bingos” na prática do delito de lavagem de dinheiro, bem assim a esclarecer a possível conexão dessas mesmas “casas” e das empresas concessionárias de apostas com organizações criminosas.

O requerimento⁶⁴, de autoria do Senador Magno Malta foi encaminhado à Mesa do Senado Federal em 05 de março de 2004, tendo sido subscrito

⁶² SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 119.

⁶³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 24.831. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 22 jun. 05. DJ de 29.06.2005, p. 11-12.

⁶⁴ SENADO FEDERAL. RQS Nº 245, DE 2004. Autoria: Senador Magno Malta. Ementa: “Requerem, em conformidade com o art. 145 do Regimento Interno do Senado Federal, conjugado com o art. 58, § 3º, da Constituição Federal, a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, composta de 15 membros e igual número de suplentes, com o objetivo de investigar e apurar a utilização das casas de bingo para a prática de crimes de ‘lavagem’ ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como a relação dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado, com duração de 120 (cento e vinte

por mais do que 1/3 dos membros da Casa, número mínimo exigido pela Constituição Federal.

Por reputar satisfeitas as exigências constantes no preceito constitucional (art. 58, § 3º), o Presidente do Senado Federal solicitou aos Senhores Líderes partidários a indicação de Senadores para compor a referida CPI, observada a proporcionalidade partidária. No entanto, somente os Líderes do PDT e do Bloco Parlamentar da Minoria (PFL e PSDB) procederam à indicação dos membros, sendo que os Líderes do PMDB, do Bloco de Apoio ao Governo (PT, PSB, PL e PTB), e do PPS abstiveram-se de tal indicação, o que inviabilizou a instauração da investigação parlamentar em causa.

Visando a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito, o Senador Arthur Virgílio – PSDB/AM suscitou questão de ordem perante a Mesa para que o Presidente do Senado Federal suprisse a omissão dos Líderes partidários do grupo majoritário. Contudo este recusou-se a fazê-lo, por entender não lhe assistir tal prerrogativa, tendo então deixado de acolher a questão de ordem mencionada, o que motivou, por parte tanto do autor⁶⁵ da referida questão de ordem, quanto da Senadora Heloísa Helena⁶⁶, a interposição de recursos.

Buscando sanar a omissão da Mesa do Senado Federal, além do presente mandado de segurança, também foram impetrados perante o Supremo Tribunal Federal, os MS nºs 24.845, 24.846, 24.847, 24.848 e 24.849/DF, pelos Senadores Efraim Morais (PFL/PB), Jorge Bornhausen (PFL/SC), José Jorge (PFL/PE), Demóstenes Torres (PFL/GO) e José Agripino (PFL/RN), respectivamente, nos quais fundamentou-se que o direito assegurado na Constituição não pode ter seu exercício

dias), estimando-se em R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) os recursos necessários ao desempenho de suas atividades”.

⁶⁵ SENADO FEDERAL. R. S. Nº 5, DE 2004. Autoria: Senador Arthur Virgílio. Ementa: À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, contra decisão do Presidente do Senado Federal de que não é da competência da Presidência do Senado indicar membros de Comissão para suprir omissão de líderes. Contradita do Senhor Senador Eduardo Siqueira Campos suscitando dúvidas sobre a constitucionalidade do Requerimento nº 245, de 2004 - CPI dos bingos, quanto à exigência de fato determinado.

⁶⁶ SENADO FEDERAL. R. S. Nº 6, DE 2004. Autoria: Senadora Heloísa Helena. Ementa: À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, contra decisão do Presidente do Senado Federal de que não é da competência da Presidência do Senado indicar membros de Comissão. Em aditamento à sua questão de ordem solicita interpretação dos artigos 78 e 145 do Regimento Interno, conforme o § 3º do artigo 58 da CF, para considerar desistência a "omissão de partidos políticos em fazer a indicação de membros de Comissão Parlamentar de Inquérito", alterando-se a proporcionalidade partidária.

anulado ou impedido pela maioria, mediante o uso de aparente lacuna ou impasse regimental. O texto constitucional dá à minoria qualificada de 1/3 dos parlamentares da Casa o direito de investigar, por meio de CPI, fato determinado que considere relevante. Se é certo que a todo direito corresponde um dever, nesse caso, o dever é claramente imputado ao Senado Federal, constituindo, portanto, obrigação da Mesa realizar todos os atos necessários para a criação e instalação da CPI.

De acordo com os impetrantes, se válidos o boicote das lideranças partidárias e o comportamento omissivo da Mesa do Senado Federal, estará consolidado o direito da maioria de impedir, por inércia, o exercício do direito constitucional e legítimo da minoria. Ou seja, qualquer investigação parlamentar passará a depender da concordância da maioria parlamentar e, conseqüentemente, da vontade do governo. A não indicação, pelos líderes partidários, de seus representantes para a CPI deve ser interpretada, no máximo, como renúncia ao direito à composição proporcional da Comissão, não possuindo, contudo, o condão de inviabilizar os trabalhos de investigação.

Em suma, a conseqüência clara da existência do direito da minoria à CPI é o nascimento do dever jurídico, imputável à Mesa Diretora do Senado, de viabilizar o exercício desse direito. Já cuidou da questão o Ministro Moreira Alves, ao lecionar que “a todo direito subjetivo corresponde dever jurídico. Se tenho direito, alguém figurante na relação jurídica tem o dever de me prestar ato ou omissão. Tem-se direito a ato ou omissão de outrem” (cf. voto proferido no MS nº 20.257, in RTJ nº 99/1035). Conclui-se, destarte, assentando-se no direito do impetrante, a existência do dever da Mesa do Senado Federal de garantir a constituição e o pleno funcionamento da CPI, tal como demanda o artigo 58, § 3º da Carta Magna.

No entanto, o Presidente do Senado Federal, ao prestar esclarecimentos que lhe foram requisitados sobre a aplicação analógica do Regimento da câmara dos Deputados, alegou, preliminarmente, que o tema diz respeito à divergência de interpretação do Regimento Interno do Senado, constituindo ato *interna corporis* da Casa, insuscetível de interferência do Poder Judiciário. E concluiu dizendo, ainda, que “inexiste direito líquido e certo a ser protegido”, que “não se pode aplicar, por princípio de peculiaridade, a uma Casa Legislativa o regimento interno de outra ou

o regimento congressional” e, que “a autoridade impetrada não tem competência legal ou regimental para a prática do ato pretendido pelos impetrantes”.

O eminente Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Fonteles, emitiu parecer opinando pela ilegitimidade passiva *ad causam* da Mesa do Senado Federal, pois segundo ele, “não é a Mesa do Senado que deve figurar no pólo passivo desta relação processual, mas os Líderes da maioria”. E entendeu, que no tema em exame, “não compete ao Presidente do Senado Federal, na omissão dos líderes partidários, indicar, de mão própria, os membros de comissões”.

O relator rejeitou a questão prejudicial afastando o caráter *interna corporis* do comportamento impugnado, eis que o fundamento em que se apóia o mandado de segurança concerne à alegação de ofensa a direitos impregnados de estatura constitucional, o que legitima, por si só, o exercício pelo Supremo Tribunal Federal da jurisdição que lhe é inerente, de fazer prevalecer a autoridade da Constituição. Ou seja, a controvérsia instaurada não se reduz à condição de um tema revestido de caráter meramente regimental, mas da magnitude constitucional.

Um dos principais pontos que o Ministro Celso de Mello defende é que “uma decisão judicial, que restaure a integridade da ordem jurídica e que torne efetivos os direitos assegurados pelas leis e pela própria Constituição da República, não pode ser considerada um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo”. A jurisprudência da Suprema Corte “consagra a possibilidade jurídico-constitucional de fiscalização de determinados atos emanados do Poder Legislativo, quando alegadamente eivados de vício de inconstitucionalidade, sem que, ao assim proceder, o Tribunal vulnere o postulado fundamental da separação de poderes.” Considerada a fórmula do regime democrático, nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição e das leis.⁶⁷

As minorias parlamentares possuem, com fundamento no direito de oposição, a prerrogativa de fazer instaurar, sem quaisquer obstáculos, ou artifícios arbitrariamente criados por grupos políticos majoritários, comissões parlamentares de

⁶⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 24.831. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 22 jun. 05.

inquérito, desde que atendidas as exigências mínimas impostas pelo art. 58, § 3º, da Carta Política.

No tocante à questão prévia suscitada pelo Procurador-Geral da República, pertinente à falta de legitimidade passiva do Presidente do Senado Federal, o relator entendeu não assistir razão à douta Procuradoria-Geral. Segundo o Ministro, incumbe, não aos Líderes partidários, mas, sim ao Presidente do Senado, em sua condição de dirigente da Mesa dessa Casa Legislativa, o poder de viabilizar a organização e o funcionamento dessas comissões parlamentares de inquérito, adotando, para tanto, as medidas necessárias à efetiva instalação das referidas CPIs, eis que somente a ele compete implementar nos planos administrativo e financeiro, a organização e o funcionamento da Comissão.

Contudo, o eminente relator determinou, *ad cautelam*, a convocação formal de todos os Senhores Líderes partidários que se abstiveram de indicar nomes de Senadores para compor a denominada “CPI dos Bingos”, para assegurar-lhes a faculdade de intervir na causa mandamental e de, assim, contestar a pretensão, fazendo-o com o sentido de afastar possíveis objeções de ordem formal que pudessem, eventualmente, inviabilizar o conhecimento do mandado de segurança.

O fundamento essencial da impetração mandamental reside na alegação de que existe, no sistema constitucional brasileiro, em favor das minorias parlamentares, o reconhecimento do direito de oposição e da prerrogativa da investigação parlamentar. O relator entende que não pode a maioria, abstendo-se de indicar representantes de sua bancada para compor determinada CPI, frustrar, com tal comportamento, o direito da minoria em ver instaurada uma investigação parlamentar.

O Parlamento recebeu dos cidadãos não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Poder, desde que respeitados os limites materiais e formais estabelecidos pela Constituição Federal. O inquérito parlamentar é um meio expressivo de investigação legislativa, ensejando a quem promove, mesmo contra a vontade dos grupos majoritários, a possibilidade de apreciar, de inspecionar e de averiguar, para

coibir abusos, excessos e ilicitudes eventualmente cometidos pelos órgãos e agentes do Governo e da Administração.

O eminente Ministro Celso de Mello ressalta que o direito à investigação parlamentar, para ser legitimamente exercido, depende da conjugação de três requisitos de índole constitucional, previstos no art. 58, § 3º, que assim dispõe:

Art. 58.....

§ 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.

Vê-se do preceito constitucional em questão, que a instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação das seguintes exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição de requerimento de constituição de CPI por 1/3 dos membros da Casa Legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Dos 39 (trinta e nove) membros que subscreveram o Requerimento nº 245, de 2004, apenas 1 (um) retirou a sua assinatura, o que não afeta, a observância da exigência numérica mínima que a Constituição estabeleceu, pois tal requisito, que corresponde no Senado Federal a 27 (vinte e sete) Senadores, continua plenamente atendido. Essa circunstância impõe apenas à Mesa da Casa legislativa a prática dos procedimentos formais subseqüentes, ou seja, a publicação do requerimento e a instalação da respectiva Comissão, não cabendo a ela qualquer apreciação de mérito sobre a matéria.

O Tribunal, por maioria, concedeu o mandado de segurança, nos termos do voto do relator ao apreciar o fundo da controvérsia, para assegurar, à parte impetrante, que compõe a minoria legislativa no Senado Federal, o direito à efetiva composição, organização e funcionamento da Comissão Parlamentar de Inquérito, de

que trata o Requerimento nº 245, de 2004. Assim, determinou que o Presidente do Senado, mediante aplicação analógica do art. 28, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, proceda, ele próprio, à designação dos nomes faltantes dos Senadores que irão compor esse órgão de investigação legislativa, observado, ainda, o disposto no § 1º do art. 58 da Constituição da República, mesmo que deixe de observar, ante uma clara hipótese de impossibilidade material, a cláusula constitucional, que consagra a proporcionalidade partidária, tanto quanto possível.

Art. 28. Estabelecida a representação numérica dos Partidos e dos Blocos Parlamentares nas Comissões, os Líderes comunicarão ao Presidente da Câmara, no prazo de cinco sessões, os nomes dos membros das respectivas bancadas que, como titulares e suplentes, irão integrar cada Comissão.

§ 1º O Presidente fará, de ofício, a designação, se, no prazo fixado, a liderança não comunicar os nomes de sua representação para compor as Comissões, nos termos do § 3º do art. 45.

De acordo com o Ministro-Relator, o critério ora aplicado para suprir a omissão regimental não se revela estranho à prática parlamentar, eis que se apóia em elementos propiciados pela própria experiência da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, cabendo destacar que o próprio Regimento Interno do Senado, nas hipóteses de lacuna existente em seu texto, autoriza em seu artigo 412, VI, a utilização da analogia.

O eminente relator entendeu que a prerrogativa institucional de investigar, deferida ao parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada comissão de inquérito parlamentar, culmine, por esse ato de voluntária inércia, por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo, do poder constitucional de fiscalização e investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do poder Executivo.

Votou contrariamente, o Ministro Eros Grau, que, após pedido de vista, se manifestou, preliminarmente, no sentido de que a criação da Comissão

Parlamentar de Inquérito é determinada no ato da apresentação do requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa ao Presidente do Senado Federal, independente de deliberação plenária. Segundo o eminente Ministro, mesmo que partidos políticos não indiquem seus respectivos representantes, a Comissão ainda assim deve ser instalada, posto que depende exclusivamente da iniciativa daqueles que a requerem. Desta feita, com a publicação do requerimento, em 06 de março de 2004, teria sido criada a Comissão Parlamentar de Inquérito, devendo, portanto, ser iniciada a contagem do prazo de sua duração naquela data. Sendo referido prazo de 120 (cento e vinte dias), restariam encerrados os trabalhos em 02 de julho de 2004, estando extinta a CPI, à época da impetração dos mandados de segurança, que segundo ele, restariam prejudicados face à perda superveniente de seu objeto.⁶⁸

No mérito, o Ministro-vencido entendeu que a interferência do Supremo Tribunal Federal na instalação da referida Comissão romperia com sua jurisprudência, pois: 1) trata-se de questão *interna corporis* do Senado Federal; 2) não há direito líquido e certo dos impetrantes, uma vez que o direito não é fundado em lei, mas em analogia, já que inexistente expressa previsão no regimento do Senado determinando que o Presidente da Mesa designe membros faltantes para compor comissões, mas apenas no regimento da Câmara dos Deputados.

A Presidência do Senado Federal, no dia seguinte à decisão do Supremo Tribunal Federal, nos termos do voto do Ministro-Relator, designou a Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar e apurar a utilização das casas de bingo para a prática de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como a relação dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado, criada pelo Requerimento nº 245, de 2004, de iniciativa do Senador Magno Malta. Desta forma, restaram prejudicados, os Recursos nºs 5 e 6, de 2004, interpostos pelos Senadores Arthur Virgílio e Heloísa Helena, respectivamente, o que revela uma maior eficiência do controle judicial dos atos parlamentares em detrimento do controle interno, exercido no âmbito do próprio Poder Legislativo.

⁶⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 24.831. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 22 jun. 05.

Portanto, a decisão do STF que deferiu a segurança para que fosse instalada a Comissão no âmbito do Senado Federal não violou os limites de sua atuação, ante o Princípio da Separação de Poderes. A Suprema Corte agiu de acordo com a jurisprudência e com a doutrina que, unanimemente, defende a interferência judicial nos atos parlamentares quando destes restarem violados preceitos constitucionais ou mesmo regimentais quando em afronta à Constituição Federal.

CONCLUSÃO

A tarefa de estabelecer os limites do controle jurisdicional dos atos parlamentares ainda não mereceu a devida atenção da doutrina. O assunto está quase todo restrito ao Poder Judiciário, que, há muito tempo, vem se defrontando com ele, tendo gerado uma jurisprudência muito vasta, mas ainda não pacificada. O Supremo Tribunal Federal tem, sistematicamente, se recusado a interferir no Poder Legislativo, sob o alegado domínio das questões *interna corporis*, que deveriam ser solucionadas no próprio âmbito do Congresso Nacional.

Pudemos observar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal está de acordo com a corrente doutrinária que defende a inadmissibilidade de controle, por parte do Poder Judiciário, da maioria das questões materiais acerca da regularidade regimental, por entender ser de competência exclusiva das Casas Parlamentares, a interpretação de seus respectivos regimentos internos.

A despeito do notável alargamento, por parte do Supremo Tribunal, do que se deve compreender como matéria *interna corporis* ao Legislativo, na instalação da chamada Comissão Parlamentar de Inquérito dos Bingos, houve uma disposição maior da Suprema Corte em interferir no processo legislativo. O STF afastou o alegado núcleo imune ao controle judicial e decidiu interferir no Parlamento para assegurar o direito constitucional de investigação assegurado às minorias partidárias. Essa decisão representa um passo adiante no caminho do aperfeiçoamento da jurisprudência da nossa Corte Suprema, no que tange às questões políticas, porque busca assegurar a regularidade do processo legislativo.

O legislador deve ter a sua autonomia para cuidar de certas questões atinentes à economia interna do Parlamento, mas, por outro lado, o Judiciário deve garantir o direito ao devido processo legislativo, mesmo que com base em parâmetros meramente regimentais. Portanto, temos que a questão do controle judicial do processo legislativo deve pautar-se na busca pela medida conveniente para o equilíbrio entre a

discricionarieidade do legislador e sua vinculação a determinados valores tidos como indisponíveis, possibilitando a concretização da idéia de justiça e atendimento à necessidade de se harmonizarem os órgãos pelos quais se distribui o poder no estado democrático de direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

BUENO, Marques de S Vicente, Jose Antonio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Minist. Just. e Neg. Interior, 1957.

CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle judicial e processo legislativo: a observância dos regimentos internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

CATTONI DE OLIVEIRA , Marcelo Andrade. **Devido processo legislativo: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Do controle da constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

DANTAS, Bruno. **Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O controle judicial de atos do poder legislativo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

SENADO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 08.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 10 set. 08.