



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro - ILB

DIEGO BARROS MAIA

DA NECESSIDADE DO CONTROLE JUDICIAL DO PROCESSO
LEGISLATIVO FUNDADO NA OBSERVÂNCIA DOS REGIMENTOS
INTERNOS DAS CASAS LEGISLATIVAS FEDERAIS

Brasília

2014

DIEGO BARROS MAIA

DA NECESSIDADE DO CONTROLE JUDICIAL DO PROCESSO
LEGISLATIVO FUNDADO NA OBSERVÂNCIA DOS REGIMENTOS
INTERNOS DAS CASAS LEGISLATIVAS FEDERAIS

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Área de Concentração: Direito Constitucional

Orientador: Professor Rudinei Baumbach

Brasília

2014

DIEGO BARROS MAIA

DA NECESSIDADE DO CONTROLE JUDICIAL DO PROCESSO
LEGISLATIVO FUNDADO NA OBSERVÂNCIA DOS REGIMENTOS
INTERNOS DAS CASAS LEGISLATIVAS FEDERAIS

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Área de Concentração: Direito Constitucional

Brasília, de dezembro de 2014.

Banca Examinadora:

Prof. Rudinei Baumbach

Prof. João Trindade Cavalcante Filho

A todos aqueles que se dedicam aprimorar o
Processo Legislativo Brasileiro.

Agradecimentos

Agradeço a Deus, primeiro princípio de todas as coisas pela fantasticamente incrível experiência da vida.

Aos meus amados pais, Glória Maria Barros Maia e Gabriel Lucena Maia Filho, por toda dedicação, comunhão e amor.

Agradeço aos queridos amigos, por tantos momentos compartilhados em maravilhosas companhias que fazem a vida ter sentido. Agradeço também pelos fundamentais episódios de superação e aprendizado, que me fazem crescer cada dia mais. Agradeço em especial a André Luís Ribeiro Martins e Suzana Bahia Cardoso, por todo apoio e compreensão que me dispensaram durante o desafio da elaboração do presente estudo.

Agradeço a todos professores deste excelente curso de pós-graduação, que ao compartilharem suas luzes contribuíram para ampliarem meus horizontes de sobremaneira.

Agradeço, por fim, ao meu estimado orientador, Rudinei Baumbach, pelas valiosas contribuições, construtivas críticas e imprescindíveis direcionamentos, sem os quais este trabalho não seria possível.

"Quem nunca perde sempre transforma
Vai de outra forma ganhar
Torce o direito, entorta, reforma
Sempre consegue mudar
A regra do jogo
A regra do jogo
A ferro e a fogo
A regra do jogo
Pra quem tem pressa o que interessa
É ter bem mais do que tem
Traz na cabeça a mesma conversa
Enrola pra se dar bem
Na regra do jogo
Na regra do jogo
A ferro e a fogo
Na regra do jogo"

Sá e Guarabyra

RESUMO

O presente estudo tem por finalidade apontar a necessidade de ampliação do controle judicial do processo legislativo, realizado pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de estender o exame da conformidade procedimental aos regimentos internos das casas legislativas federais. O trabalho apresenta o papel do controle no processo legislativo e examina o principal argumento contrário à utilização dos regimentos como parâmetro de controle: a doutrina dos atos *interna corporis*. Busca-se a sua origem histórica, abordando suas repercussões no Brasil e no mundo, com base nos estudos de Cristiane Macedo. O trabalho abarca também o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema. São analisadas as exigências do Estado Democrático de Direito, especialmente no que diz respeito à separação de poderes, ao princípio democrático e ao princípio do devido processo legislativo. Para tanto, são utilizadas as lições de John Hart Ely, a partir de sua obra "Democracia e desconfiança" e de Jürgen Habermas, em sua obra "Direito e Democracia: entre facticidade e validade". É analisado ainda o atual modelo brasileiro de controle judicial do processo legislativo. Em seguida é apresentado um estudo de caso que indica a urgência e a necessidade da ampliação do controle. Por fim, aperfeiçoamentos são propostos, tanto do ponto de vista jurisprudencial, quando do ponto de vista legal, de modo adequar o modelo brasileiro de controle do processo legislativo às exigências do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Constitucional. Controle. Legislativo. Processo. Regimento.

ABSTRACT

The present study aims at pointing out the need for expansion of the legislative process's judicial review, conducted by the *Supremo Tribunal Federal* (Brazilian Supreme Court) in order to extend the examination of procedural compliance with the internal regulations of federal legislative houses. The paper presents the role of control in the legislative process and examines the main argument against the use of the regiments as a control parameter: the *interna corporis acta* theory. It searches to its historical origin, addressing its impact on Brazil and the world, based on studies of Cristiane Macedo. The work also includes the current position of the Supreme Court on the subject. The requirements of a democratic state are analyzed, especially with regard to separation of powers, democratic principle and the due process of law's principle. For that, it was used the lessons of John Hart Ely, from his book "Democracy and distrust", and Jürgen Habermas's work, his "Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy". The current Brazilian model of legislative process's judicial review is also analyzed. Then a case study indicates the urgency and the need to expand the control. Finally, enhancements are proposed, from the point of view of jurisprudence, and the legal point of view as well, in order to adapt the Brazilian model of legislative control to the demands of a democratic state.

Keywords: Constitutional. Control. Legislative. Procedure. Regiment.

SUMÁRIO

Introdução.....	9
1. O controle judicial do processo legislativo - antecedentes e prática atual.....	12
1.1. Processo legislativo e controle judicial	12
1.2 A doutrina dos atos <i>interna corporis</i>	17
1.2.1 Surgimento da doutrina.....	17
1.2.2 Panorama nas cortes constitucionais contemporâneas	18
1.2.3 Influência da doutrina no Direito Brasileiro	20
1.3 Evolução do Posicionamento do Supremo Tribunal Federal.....	23
2. Controle do processo legislativo no Estado Democrático de Direito	28
2.1 Controle Judicial e Separação de Poderes	28
2.2 O Controle como mantenedor do Princípio Democrático	33
2.3 O Controle como exigência do princípio do devido processo legislativo.....	35
3. Perspectivas do controle judicial do processo legislativo no modelo de jurisdição constitucional brasileiro	41
3.1 Da insuficiência do modelo de controle atual.....	41
3.2 Estudo de caso: o artigo 412, inciso III do regimento interno do Senado Federal	45
3.3. Possibilidades de ampliação do controle judicial do processo legislativo	49
Conclusão	54

Introdução

A capacidade de se autodeterminar foi a grande conquista da sociedade moderna esfera política. A elaboração normativa oriunda das casas de representantes eleitos pelos integrantes da própria sociedade representa a assunção de sua responsabilidade em determinar os rumos que deseja seguir. Nesse sentido, as proteções conferidas à função legislativa contra ingerências externas despontam como fundamentais e imprescindíveis para uma sociedade que se pretenda efetivamente democrática.

No entanto, é possível, senão provável, que no exercício da função legislativa, a própria natureza dos interesses em jogo em alguns casos acabe por macular ou mesmo subverter os procedimentos regularmente estabelecidos na forma dos regimentos internos das Casas parlamentares, em nome de pretensões, por vezes inconfessáveis, daqueles então investidos na função. Nestes momentos é inevitável a demanda por mecanismos que busquem o impedimento e a correção dessas impropriedades. Os mecanismos de controle interno, ou seja, aquele exercido pelos integrantes do próprio Poder Legislativo, por mais efetividade que possam deter, nunca conseguirão escapar da desconfiança que recai sobre os que estão incumbidos de fiscalizar a si mesmos. O Executivo, por sua vez, não teria a isenção necessária, uma vez que tem seus próprios interesses no processo legislativo, sem mencionar os momentos em que ele próprio é deflagrador do processo.

A esperança recairia então sobre o Poder Judiciário, poder ao qual grande parte das sociedades modernas conferem a atribuição precípua de dizer o direito diante dos impasses, e, em especial, sobre as Cortes Supremas, cuja missão costuma ser a guarda da Constituição e o julgamento de determinadas controvérsias jurídicas nas quais estão envolvidos os membros do Parlamento. É dessa forma que surge a figura do controle judicial do processo legislativo.

No caso brasileiro, os membros da mais alta corte do país, defendendo a necessidade de manter o equilíbrio entre os poderes constituídos, costumam proceder com cautela quando a questão colocada para julgamento envolve interferência direta em outro Poder estatal. Não são raras as acusações de ingerência indevida e de usurpação da função legislativa pelo Judiciário a cada decisão que discuta a interpretação dos procedimentos executados durante o processo legislativo (precipualemente quando em questão a interpretação dos regimentos internos das Casas Legislativas) ou interfira na esfera de atuação parlamentar. Buscando evitar tensões institucionais, o Supremo Tribunal Federal adota, em geral, a política de

autocontenção (*self-restraint*), sustentando não estarem investidos de poder de agir nestes casos. Para tanto, o principal argumento dogmático utilizado é a doutrina dos atos *interna corporis*, segundo a qual os atos produzidos do Parlamento são insuscetíveis de apreciação pelo Poder Judiciário. Essa postura acaba por deixar a sociedade órfã de um controle realmente eficaz do processo legislativo, fator que coloca o seu caráter democrático em xeque.

A ampliação desse controle, de modo a verificar a observância normas dos regimentos internos das casas legislativas federais pode se mostrar uma resposta à essa situação. É precisamente essa possibilidade que o presente estudo pretende abordar. O tema é bastante atual, e vem ganhando cada vez mais espaço nos debates sobre processo legislativo e jurisdição constitucional. Recentes inovações jurisprudenciais o tornam dinâmico e relevante.

As propostas deste trabalho são: a) investigar a doutrina dos atos *interna corporis* e suas repercussões na jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal; b) analisar as exigências colocadas pelo Estado Democrático de Direito quanto à questão da observância dos procedimentos legislativos em geral e dos Regimentos Internos em particular; c) verificar se as atuais ferramentas institucionais de controle tem cumprido satisfatoriamente sua função, de modo a garantir a observância dos procedimentos estabelecidos para a elaboração de normas; e d) propor novas formas de atuação no controle judicial do processo legislativo, levando em conta a observância das normas regimentais, sem, contudo, recair na tão temida usurpação da função legislativa.

A metodologia utilizada recorre essencialmente ao emprego da pesquisa bibliográfica. Aqui sua utilização objetiva principalmente apontar as vertentes doutrinárias que suportam a atual posição do Pretório Excelso, como também aquelas que servem de base à crítica que se pretende desenvolver sobre esta posição. Nesse sentido, a linha principal é obtida a partir das investigações de Cristiane Branco Macedo, em sua tese de mestrado intitulada "A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no Estado Democrático de Direito". Utiliza-se também a concepção democrática de John Hart Ely e o paradigma procedimentalista do direito de Jürgen Habermas .

Com o objetivo de apresentar a evolução e a situação atual do problema enfrentado, a pesquisa se utilizou de revisão documental dos julgados do Supremo Tribunal Federal de caráter relevante para a questão. Recorreu-se também, em certa altura, ao estudo de caso, como forma de ilustrar e demonstrar a necessidade real do controle de constitucionalidade das normas regimentais nos dias de hoje. Será estudada uma situação de afronta acintosa aos

procedimentos estabelecidos pelo processo legislativo, nas quais o controle da regularidade regimental se mostra indispensável.

No primeiro capítulo, apresentaremos o papel do controle no processo legislativo e examinaremos a doutrina dos atos *interna corporis*, perquirindo sua origem histórica, com base, principalmente, nos estudos de Cristiane Branco Macedo. Veremos ainda suas repercussões no Brasil e no mundo e o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema.

Em seguida, verificaremos se as exigências do Estado Democrático de Direito acolhem ou rejeitam aquela doutrina e se demandam pelo controle do processo legislativo também a partir da observância das normas regimentais. Para tanto, nos valeremos das lições de John Hart Ely, a partir de sua obra "Democracia e desconfiança" e do paradigma procedimental do Direito, defendido por Jürgen Habermas em sua obra "Direito e Democracia: entre facticidade e validade".

O terceiro capítulo é dedicado a analisar o atual modelo de controle judicial do processo legislativo e a propor aperfeiçoamentos, tanto do ponto de vista jurisprudencial, quando do ponto de vista legal, de modo a utilizar de forma mais abrangente dos instrumentos judiciais de controle. Nele também se apresenta o estudo de caso que indica a urgência e a necessidade dos aperfeiçoamentos sugeridos.

1. O controle judicial do processo legislativo - antecedentes e prática atual

1.1. Processo legislativo e controle judicial

A Carta Política Brasileira de 1988 refunda a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito (art. 1º). Isto significa que o Estado brasileiro é de Direito, ou seja, é um Estado no qual todos estão submetidos ao império da lei, no qual está presente a separação de poderes e são resguardados direitos e garantias individuais, de acordo com a concepção liberal do termo (Cf. FERREIRA FILHO, 2007b: 4-5). Mas é também Democrático, o que implica na participação dos cidadãos na tomada das decisões que impulsionarão o Estado. O conceito de Estado Democrático de Direito, no entanto, na lição de José Afonso da Silva, não abarca apenas a simples junção dos dois conceitos, implicando em algo mais: a tarefa fundamental de "superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social" (2008: 122).

Estabeleceu a Constituição a democracia representativa, inclusive com algumas possibilidades de democracia direta, como forma de exercício do poder soberano. Com efeito, no parágrafo único de seu art. 1º prescreve que "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição".

O poder conferido aos representantes do povo para elaborar as leis não foi, naturalmente, absoluto. A Carta Magna prescreveu às Casas Legislativas um *modus operandi*, ou seja, uma forma de proceder, de modo que os atos normativos emanados a partir delas pudessem ser dotados de legitimidade e efetividade. Estamos, assim, tratando do Processo Legislativo. Nos dizeres de Bernardes Júnior (2009: 46-47):

Trata-se, pois, da institucionalização de mecanismos jurídicos aptos a propiciarem a instauração de um debate público o mais amplo possível, a fim de que se chegue a uma deliberação política que consubstancie a síntese dos melhores argumentos aduzidos no processo decisório. Assim, a relação entre legitimidade e legalidade reflete a relação ente o operar legislativo e o resultado desse operar. Nesse sentido, a legitimidade repousaria na presença das condições comunicacionais necessárias à gênese democrática da lei. [...] Assim, a discussão sobre o processo legislativo é, em última análise, discussão sobre a base de legitimidade do direito.

José Afonso da Silva, por sua vez, define o Processo Legislativo como "o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando a formação de leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos" (2008: 524). Entendemos que esta definição, na verdade, estaria mais afeita ao procedimento legislativo, do que propriamente ao processo.

A dissociação entre processo e procedimento merece algumas considerações. A distinção que utilizamos neste trabalho é a trazida por Bernardes Júnior (2009: p. 56 *et seq.*), o qual sustenta ser ilógica a conceituação usualmente empregada pela doutrina pátria. Conforme ensina, a distinção usual emprega o critério teleológico para diferenciar as duas categorias. Processo seria "o meio utilizado pela técnica jurídica para a consecução de um fim almejado" (2009, 57), sendo este fim, notadamente, um ato jurídico, enquanto o procedimento seria a forma pela qual o processo viria a se exteriorizar, o conjunto de atos que se sucedem.

Entende Bernardes Júnior ser ilógica essa diferenciação em virtude de o elemento finalístico estar presente tanto em uma quanto em outra definição, não havendo, pois, como diferenciar os institutos de acordo com este critério. Sugere, então, o critério da processualística de Élio Fazzalari, delimitado em sua obra "*Istituzioni di diritto processuale*" e adotado em nosso meio por Aroldo Plínio Gonçalves no livro "Técnica processual e teoria do processo", segundo o qual a distinção deve ser feita a partir do elemento do contraditório. O processo é o procedimento dotado de contraditório, sendo, portanto, este gênero e aquele, espécie. Enquanto o procedimento seria toda atividade preparatória dos provimentos estatais, quando esta atividade for desenvolvida levando-se em conta as diversas posições e interesses conflitantes, ou seja, na presença do contraditório, estaremos diante de um processo.

Nas palavras do jurista:

Essa visão teórica concebe o procedimento não como um meio formal que exterioriza o processo, mas como um conjunto de atos preparatórios de provimentos estatais, os quais, por sua vez, traduzem atos de caráter vinculante que repercutem na esfera jurídica dos cidadãos. Assim, a participação na realização desses atos, e em igualdade de condições, daqueles em cuja esfera jurídica o ato formal produzirá efeitos é que caracteriza o contraditório, e, portanto, autoriza designar por processo tal procedimento. Em se tratando de um procedimento jurisdicional, que objetiva pôr termo a uma controvérsia, o contraditório se dá entre as partes litigantes. Já na hipótese de um procedimento legislativo, que é o que nos interessa, o contraditório se desenvolve entre os representantes daqueles que sofrerão as conseqüências jurídicas do ato legislativo produzido. (BERNARDES JÚNIOR, 2009: 59)

Ainda segundo o autor, este novo critério de diferenciação deve ser empregado, não apenas por ser mais lógico, mas por estar mais afinado ao Estado Democrático de Direito.

Quando os procedimentos que visam a elaboração de atos normativos são dotados de mecanismos que propiciem o contraditório, no caso, o amplo debate e confluência de ideias, poderemos julgar estarmos diante do Processo Legislativo.

Tendo pois, a Carta Magna estabelecido normas procedimentais fundamentais para a legitimidade dos atos normativos emanados do Poder Legislativo, a questão que se levanta é: o que fazer caso estes procedimentos não sejam seguidos ou sejam desvirtuados? Essa pergunta aponta para a necessidade de controle.

A definição de controle adotada para este trabalho é aquela proposta por Cristiano Viveiros de Carvalho: "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')" (2002: 77). O autor ressalta três aspectos fundamentais dessa definição: a finalidade de conferir efetividade a certos valores e princípios; a necessidade de autonomia do controlador para agir de modo a corrigir os atos que estiverem em desacordo com o paradigma normativo adotado; e o caráter de correção negativa dos desvios, vez que apenas incide para consentir ou não que o ato controlado permaneça em vigor.

O controle do processo legislativo é a atividade de verificação da compatibilidade entre os procedimentos adotados no mundo fenomênico para a elaboração de um determinado ato normativo e a sua previsão normativa. Caso constatada incompatibilidade, o órgão responsável pelo controle estaria autorizado corrigir os atos discrepantes de modo a resguardar a forma regularmente prescrita (2002:77).

Pela definição adotada, o controle é uma atividade, um agir, uma interferência no mundo. Dessa forma, o autor afasta-se de descrições que entendem o controle mais como uma situação, uma configuração das instituições públicas que incrementassem a eficácia dos valores que se deseja proteger, conforme entendem juristas como Loewenstein. De acordo com essa corrente, as regras de quórum qualificado, por exemplo, poderiam ser vistas como mecanismos de controle.¹

Importa ainda operar uma diferenciação entre os controles chamados jurídico e político. Carvalho traz a lição de Canotilho, para o qual o primeiro tipo estaria vinculado a parâmetros jurídicos-materiais prévios, e independentes da vontade do controlador, enquanto

¹ Carvalho também discute em sua obra a questão de o bicameralismo ser um mecanismo de controle. O autor rechaça essa possibilidade em razão de dois fatores principais: inexistir distinção funcional significativa entre os integrantes das duas casas e a influência das configurações partidárias a alterar a configuração institucional idealizada para dar efetividade ao Bicameralismo (cf. CARVALHO, 2002: 84-86)

ao segundo podem ser empregados critérios discricionários, dependentes da vontade daquele que exerce o controle (CARVALHO, 2002: 77-79).

Entre os tipos de controle possíveis ao processo legislativo, o autor aponta duas possibilidades: os controles internos típicos do legislativo, e o controle externo, levado a efeito pelo judiciário. Como exemplos do primeiro tipo, teríamos o juízo prévio de admissibilidade das proposições, as questões de ordem, as reclamações e os recursos. O juízo prévio das proposições é conduzido pelo Presidente da respectiva Casa com o objetivo de barrar propostas contrárias à Constituição ou ao regimento interno, situação em que a proposição é devolvida ao seu autor. As questões de ordem e as reclamações são formas de o parlamentar solicitar ao presidente da sessão esclarecimentos quanto à interpretação dos dispositivos regimentais, condução dos trabalhos, bem como questionar atos ou decisões tomadas no desenrolar dos procedimentos de elaboração normativa que afetem seus interesses. Os recursos são uma forma de submeter as decisões tomadas ao plenário (das comissões e da Casa, conforme o caso).

Todos esses mecanismos de controle interno podem ser enquadrados no conceito de controle político. As decisões estão sempre sujeitas a um juízo com base em critérios discricionários do órgão controlador, seja o presidente ou o plenário. Embora normas jurídicas possam influenciar na decisão, elas não tem o poder de vinculá-la. Por essa razão, não seria razoável supor que apenas o controle interno teria o condão de assegurar a observância escorreita de todos os procedimentos².

O controle judicial do processo legislativo, por seu turno, é aquele exercido, em nosso meio, pelo Supremo Tribunal Federal (no caso das Casas Legislativas federais), com base em critérios e parâmetros eminentemente jurídicos. Isto significa que o controlador não pode emitir um juízo com base exclusivamente em seu arbítrio e avaliação pessoal da situação. É preciso desenvolver uma argumentação jurídica, de maneira a exprimir a conformidade do juízo prolatado com as normas em vigor. Embora seja uma modalidade externa de controle, o exame judicial apresenta-se como um meio de garantir a correção dos procedimentos estabelecidos pelo próprio Poder Legislativo. A esse respeito, ensina Leonardo Barbosa, em sua obra *Processo Legislativo e Democracia* (2010: 170):

Em um sentido mais restrito, o controle judicial do processo legislativo representa a possibilidade de impor à atividade institucional do Poder Legislativo as regras que

² Para uma análise mais detalhada das peculiaridades da atividade parlamentar que dificultam a eficiência do controle interno, veja-se o segundo tópico do capítulo seguinte deste trabalho.

ele próprio consagrou para seu funcionamento. A imposição de tais regras, mais que uma garantia dos deputados e senadores ou das minorias parlamentares, é condição indispensável para a conexão entre o debate público e a discussão parlamentar.

Em relação ao momento de atuação, o controle judicial pode se dar a partir do controle de constitucionalidade dos atos normativos em vigor, ou seja, realizado *a posteriori* (também chamado controle repressivo), ou enquanto estes atos se encontram em processo de elaboração, situação chamada de controle preventivo, ou *a priori*. As duas modalidades serão estudadas mais a fundo no capítulo 3, ao discutirmos a adequação e a suficiência do controle atualmente exercido no país.

Por ser fundado em critérios eminentemente jurídicos, o controle judicial exige parâmetros normativos como requisito para o seu exercício. O primeiro e principal deles será, naturalmente, a Constituição Federal, vez que é ela a instituir os Poderes do Estado, suas competências e as principais normas balizadoras do processo legislativo.

É interessante notar, contudo, que a atividade legiferante não está inteiramente disciplinada na Constituição, que determina as diretrizes centrais. Todas as normas procedimentais restantes estão contempladas nos regimentos internos da Câmara dos Deputados, Senado Federal, e no regimento comum do Congresso Nacional. Neles se encontram regras de funcionamento e composição dos órgãos, normas para interposição de recursos, tramitação conjunta de proposições, distribuição, relatoria, ordem de apreciação, prazos para emendas, modalidades de votação, normas para aceleração de trâmites (urgência), uso da palavra, situações de dispensa da competência do Plenário, entre tantas e tantas outras.

Destaque-se, ainda, que o poder conferido ao Parlamento para elaborar seus regimentos internos emana diretamente da própria Constituição (art. 51, III; 52, XII e 57, § 3º, II). Tal fator evidencia o caráter primário de tais normas. Além disso, em virtude de sua complementariedade em relação às normas do processo legislativo previstas na Constituição, os regimentos integram o chamado Bloco de Constitucionalidade, conforme explica Bernardes Júnior (2009: 85), em elucidativa passagem:

Assim, os regimentos internos, precisamente por disciplinarem o funcionamento institucional dos parlamentos, contêm normas que desenvolvem as disposições constitucionais atinentes ao processo legislativo. Em razão disso, costuma-se dizer que tais disposições são materialmente constitucionais, integrando o bloco de constitucionalidade. Tal expressão, proveniente do direito francês, a partir de construções jurisprudenciais do Conselho Constitucional, denota tudo quanto se erige em parâmetro de princípios que, conquanto não expressos, podem ser deduzidos da Constituição (figure-se como exemplos, o princípio da razoabilidade), as construções jurisprudenciais, sobretudo aquelas oriundas do STF, órgão judiciário

especialmente incumbido da jurisdição constitucional bem como as disposições regimentais, naquilo que concerne ao princípio democrático.

Dessa forma, cabe-nos indagar se a Constituição é parâmetro suficiente para o exercício do controle judicial, ou se este não deveria considerar também as normas regimentais para que possa ser realizado de forma eficaz. Se o controle consiste numa análise de conformidade com um paradigma estabelecido, e, no caso do controle do processo legislativo, esses parâmetros são as normas procedimentais de elaboração de atos normativos, a conclusão lógica a que chegaríamos é de que os Regimentos Internos poderiam ser adotados como parâmetro de controle. No capítulo seguinte veremos como além da mera possibilidade, o controle embasado na regularidade regimental é uma necessidade imperiosa caso queiramos considerar o Estado Brasileiro como Estado Democrático de Direito.

Não é isso o que ocorre, infelizmente. A Suprema Corte brasileira não se entende investida da competência necessária para tanto, devido a um argumento que ficou conhecido mundialmente como doutrina dos atos *interna corporis*. De acordo com esta doutrina, todas as questões relativas à aplicação e interpretação dos Regimentos Internos dos órgãos do Parlamento não são suscetíveis de apreciação pelo Poder Judiciário. Tendo em vista a sua posição de argumento basilar da abstinência do exame judicial pelo STF, faz-se necessário investigar as origens e repercussões dessa doutrina no Brasil e no estrangeiro. É o que se pretende a seguir.

1.2 A doutrina dos atos *interna corporis*

1.2.1 Surgimento da doutrina

A doutrina dos atos *interna corporis*, de acordo com os estudos de Cristiane Branco Macedo, surgiu a partir do desenvolvimento e aplicação do princípio da soberania do Parlamento no Reino Unido do séc. XVII. Tal princípio sustentava três corolários principais: a liberdade de legislar sobre qualquer matéria, a impossibilidade de anulação dos atos daquela Casa por instâncias externas a ela, e a vedação da vinculação substancial ou procedimental dos parlamentos sucessores. A consagração do princípio se dá com a Revolução Gloriosa, em 1689, que, com a edição da emblemática *Bill of Rights*, limitou o poder dos monarcas William e Mary de Orange e confirmou a autoridade do Parlamento (2007: 17-20).

Ainda de acordo com Macedo (2007: 42 *et seq.*), a experiência continental sofreu considerável influência daquele princípio. Na França, a Revolução de 1789 rejeita completamente o controle judicial dos atos legislativos e administrativos. Os franceses estavam preocupados com a garantia das conquistas revolucionárias contra o poder real, umbilicalmente ligado à magistratura, pois selecionava e direcionava os juízes. Além disso, a ideia de que os atos do Parlamento derivariam e estariam limitados pela vontade soberana do poder constituinte originário, detentor e representante da vontade geral popular, reputaria inútil qualquer fiscalização externa.

Mas é na Alemanha da pós-restauração das monarquias europeias que a doutrina dos *atos interna corporis* vai receber sua primeira formulação teórica, a partir da segunda metade do séc. XIX, pelas mãos do jurista Rudolf von Gneist, notório conhecedor do Parlamento e Constituição ingleses. Com o objetivo de resguardar a independência das assembleias representativas contra o reavivado poder monárquico, Gneist defendia a existência de atos de competências exclusiva do Poder Legislativo, diante dos quais qualquer irregularidade só poderia ser sanada por aquele Poder. Os juízes estavam autorizados a se pronunciarem sobre a validade formal da norma, contanto que não se imiscuissem em questões referentes ao desenrolar das fases procedimentais que precediam sua expedição (MACEDO, 2007: 46-47).

1.2.2 Panorama nas cortes constitucionais contemporâneas

A influência da doutrina dos atos *interna corporis* sobre os franceses é sentida até hoje. Atualmente, o Conselho Constitucional, órgão responsável pelo controle de constitucionalidade na França, aplica o controle sobre os regimentos internos de forma preventiva, ou seja, no momento de sua elaboração. Contudo, nega-se sistematicamente a exercer o controle quando de sua aplicação, fazendo com que as Casas Legislativas não se compreendam vinculadas à sua observância (Cf. BERNARDES JÚNIOR, 2009: 100-101).

Na Itália, a tese da intangibilidade dos atos do Parlamento também foi abraçada durante muito tempo. Visando preservar a separação de poderes, e diante do receio da submissão do Legislativo ao Judiciário, a revisão judicial era vedada. Apenas a partir de 1959 a Corte Constitucional italiana passou a permitir impugnações de natureza procedimental às leis, desde que calcadas na Constituição. Dessa forma, violações ao regimento interno continuam excluídas da apreciação judicial, fato que tem sido alvo de muitas críticas dos juristas daquele país (Cf. BERNARDES JÚNIOR, 2009: 99-100).

A experiência norte-americana é um caso à parte. De acordo com Biglino Campos, citada por Bernardes Júnior (2009: 98-99), a Suprema Corte Americana, apesar de afirmar que as Casas Legislativas não podem afrontar a Constituição nem violar direitos fundamentais, tem entendido que as ofensas aos regimentos internos não são causa suficiente para a invalidade de um ato legislativo. Contudo, isso se deve menos à adoção da doutrina dos atos *interna corporis* do que às peculiaridades do direito norte-americano. Lá, em virtude do sistema de controle difuso de constitucionalidade, pelo qual qualquer juiz está autorizado a verificar a correção formal das normas, de fato a autonomia do Parlamento poderia se encontrar ameaçada³. Além disso, as normas regimentais não são permanentes, sendo sempre submetidas à aprovação da nova composição parlamentar ao início de cada legislatura. O caráter flexível das normas regimentais aliado à concepção difusa do controle tem feito com que a *judicial review* não se estenda sobre a observância daquelas normas.

Alguns países têm rompido com a tese da imunidade dos atos do Parlamento e avançado no campo do controle judicial do processo legislativo fundado na regularidade regimental. É o caso de países como Costa Rica, Colômbia, Espanha e África do Sul. (BARBOSA, 2010: 180, *et seq.*).

Na Costa Rica, o controle é exercido por meio de ação de inconstitucionalidade. Há no país dispositivo legal (art. 73, c, da Lei de Jurisdição Constitucional) que admite o regimento interno como parâmetro de controle de constitucionalidade. Na Colômbia, por seu turno, a Corte Constitucional entende-se competente para declarar a inconstitucionalidade de leis eivadas de vício no processo legislativo, ainda que de natureza regimental. A África do Sul apresenta situação semelhante. Naquela nação, entende a Corte Suprema que no exercício de seu dever de verificação da regularidade do processo legislativo o exame da observância regimental pode se fazer necessário.

Dessas experiências, cabe destacar o exemplo espanhol. Biglino Campos, citada agora por Macedo (2007: 166-168), destaca a evolução do pensamento do Tribunal Constitucional espanhol da seguinte forma: Em 1957, afirma a Corte a sua competência para o controle das normas de processo legislativo de envergadura constitucional. Em 1958, afasta os regimentos internos como parâmetro de controle do processo legislativo. Em 1984, distingue os atos parlamentares entre os que são dotados de eficiência interna e externa, aplicando sobre os primeiros a tese da imunidade e exercendo o controle quanto aos últimos. A partir de 1985,

³ Acrescente-se também que no sistema do *common law*, a força do precedente (*stare decisis*) é muito maior do que em outros sistemas que também adotam o controle difuso, mas compreendem-se entre aqueles do sistema da *civil law*, como é o caso brasileiro, daí o receio norte-americano em se confiar o controle da regularidade procedimental das normas ao *judicial review*.

passa a exercer o controle fundado nas prerrogativas parlamentares. A evolução do posicionamento da Corte espanhola guarda notável semelhança com a que ocorreu com o nosso Supremo Tribunal Federal, como será visto mais adiante.

Entretanto, o Tribunal Constitucional espanhol não parou aí. A Corte passa, ainda na década de 1980, a reconhecer o caráter instrumental do processo legislativo, compreendendo a observância dos regimentos internos como requisito essencial à formação da vontade política de maneira democrática. Dessa forma, quando presente uma inobservância regimental grave de tal modo a viciar o procedimento de formação democrática da vontade política, a lei dele resultante deverá no entender da Corte ser declarada inconstitucional.

1.2.3 Influência da doutrina no Direito Brasileiro

Em nosso país, de acordo com Macedo (2007, p. 110 *et seq.*) a questão dos *atos interna corporis* começa a ser ventilada nos primeiros anos da República, quando Rui Barbosa impetra *habeas corpus* perante o Supremo Tribunal Federal no interesse de 47 cidadãos presos por ocasião da decretação de Estado de Sítio por Floriano Peixoto. Naquela ocasião, sustentou o ilustre jurista que embora a questão apresentasse certos aspectos políticos, o controle judicial estaria autorizado em razão de estarem em jogo lesão a direitos individuais, tal como ocorreria no modelo norte-americano, no qual se inspirou o brasileiro. A ação não foi acolhida.

Defende Sebastião Mota Tavares, que a lição de Rui Barbosa não era da insindicabilidade completa das questões políticas. Esse tipo de questão deveria estar a salvo da revisão judicial apenas enquanto não ferissem direitos constitucionais do cidadão. Do contrário, deveriam estar sujeitas ao controle. O pensamento de Rui Barbosa, no entanto, teria sido mal assimilado pela doutrina, com a chancela do Judiciário, ambos a fazer vista grossa à questão constitucional (Cf. TAVARES, 2006: 172).

Em 1914, Pedro Lessa, em sua obra *Do Poder Judiciário* propõe o conceito de questão exclusivamente política, que devido ao seu caráter eminentemente discricionário, estaria a salvo da revisão judicial (Cf. MACEDO, 2007: 111-112).

As constituições de 1934, 1937 e 1967 abraçaram claramente a ideia da imunidade das questões políticas. As duas primeiras, em seus artigos 68 e 94, respectivamente, afirmavam que "É vedado ao Poder Judiciário Conhecer de questões exclusivamente

políticas". A última, proveniente do regime autoritário anterior a 1988, possuía, inclusive, previsões taxativas que imunizavam à apreciação determinados atos de governo⁴.

Para Pontes de Miranda, essas vedações não significam afastamento absoluto do controle judicial, mas antes um condicionamento a exigências específicas. Traçava o jurista uma diferenciação entre questões políticas e questões exclusivamente políticas, estas sim, excluídas da apreciação judicial. Ao se discutir a violação de direitos ou a extensão das competências dos três Poderes, não se está diante de uma questão exclusivamente política, pois tais situações o elemento político é excedido, tornando a matéria suscetível ao controle (Cf. MACEDO, 2007: 112-114).

O grande defensor da doutrina *interna corporis* no Brasil foi o jurista e parlamentar Francisco Campos. Entendia Campos ser evidente a violação do princípio da separação de poderes a possibilidade judicial de rever o processo legislativo. Vejamos o seu raciocínio:

Ora, seria, evidentemente, violar o princípio de separação dos poderes, atribuir ao Judiciário a faculdade de rever o processo de elaboração legislativa, submetendo as decisões da Câmara, nesta matéria, ao seu controle ilimitado, pois que a própria Câmara, tomando as deliberações em questão, já deliberou, naturalmente de maneira irrevogável para ela, sobre a regularidade e observância dos processos e trâmites de formação da lei (CAMPOS, 1956: 122).

Campos, já em 1926, discursava defendendo a exclusão do controle judicial sobre as questões políticas (Cf. BARBOSA, 2010: 161-162). Para ele, o Judiciário, ao apreciar a inconstitucionalidade formal, não poderia estender seu exame às formalidades intrínsecas do processo legislativo, pois seriam questões *interna corporis* inerentes ao Poder Legislativo, e, portanto, imunes ao controle judicial. Isto porque tais questões seriam atribuídas pela Constituição ao exame exclusivo da assembleia, visando garantir a independência e a separação dos poderes. Conclui que eventual decisão dos Parlamentos que não estivesse conforme o direito deveria ser equiparada a erro judiciário, contra o qual não há recurso (cf. MACEDO, 2007: 114-117).

Hely Lopes Meirelles, por seu turno, trata da questão a partir da divisão em três categorias. A primeira delas são os atos políticos, que seriam aqueles exercidos pelos agentes

⁴ Constituição Federal de 1967, "Art 173 - Ficam aprovados e excluídos de apreciação judicial os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964, assim como:

I - pelo Governo federal, com base nos Atos Institucionais nº 1, de 9 de abril de 1964; nº 2, de 27 de outubro de 1965; nº 3, de 5 de fevereiro de 1966; e nº 4, de 6 de dezembro de 1966, e nos Atos Complementares dos mesmos Atos Institucionais;

II - as resoluções das Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores que hajam cassado mandatos eletivos ou declarado o impedimento de Governadores, Deputados, Prefeitos e Vereadores, fundados nos referidos Atos institucionais;

III - os atos de natureza legislativa expedidos com base nos Atos Institucionais e Complementares referidos no item I;

IV - as correções que, até 27 de outubro de 1965, hajam incidido, em decorrência da desvalorização da moeda e elevação do custo de vida, sobre vencimentos, ajuda de custo e subsídios de componentes de qualquer dos Poderes da República.

políticos no exercício de sua competência constitucional. São atos dotados de ampla liberdade de apreciação de conveniência e oportunidade para o seu exercício, não vinculados a critérios jurídicos preestabelecidos. A segunda seriam os atos legislativos, notadamente, as normas no seu sentido formal e material. A terceira seriam os atos *interna corporis*, os que dizem respeito à economia interna da corporação legislativa, aos seus privilégios e à formação ideológica das leis. Não obstante, defende que apesar de não poder adentrar no mérito das deliberações ou nas opções políticas que conduziram à aprovação ou rejeição de determinada proposição, o Judiciário deve, diante de uma ameaça de lesão a direito individual, verificar o correto atendimento às normas processuais, inclusive regimentais (2013: 793-794).

Mais recentemente, pode-se observar certo enfraquecimento da doutrina dos atos *interna corporis* na tradição jurídica brasileira. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, por exemplo, admite ser possível ao STF, embora com algumas restrições, o ingresso em matérias cujo regramento foi deixado a cargo exclusivamente dos regimentos internos parlamentares, conforme se verifica:

Questão que não pode ser posta de lado é a relativa ao controle jurisdicional da observância do processo legislativo.

Em primeiro lugar - lembre-se - cabe a propósito dele o controle de constitucionalidade. A violação de preceito constitucional, mesmo de caráter estritamente formal, importa em inconstitucionalidade, e, portanto, seguindo da doutrina clássica, em nulidade do ato violador. [...]

E pode até o Judiciário descer à apreciação do respeito às normas regimentais segundo entende, por exemplo, a Corte Constitucional italiana. Esta, conforme relata Biscaretti de Furria, julga-se competente para apreciar os atos *interna corporis* das Câmaras quando concernentes à formação das leis. Aqui, porém, é forçoso restringir. Se a observância dos preceitos constitucionais é rigorosa, absoluta, a dos regimentais não o é. A violação regimental, por isso, é suscetível de convalidação, expressa ou implícita. Destarte, no caso das normas regimentais, o judiciário só pode verificar se a violação desta impediu a manifestação da vontade da Câmara. Nesse caso, então, deverá reconhecer a invalidade das regras assim editadas. (FERREIRA FILHO, 2007a: 141)

Constata-se, pois, que os termos “questões políticas” e “matéria *interna corporis*” no Brasil não são empregados de forma unívoca por toda a doutrina. Cada autor usa os termos de acordo com sua concepção, de modo que não há consenso sobre a acepção dos termos nem sobre o alcance das conseqüências jurídicas. A simples caracterização da matéria como *interna corporis* pode ou não significar a sua insindicabilidade judicial. Embora todos os autores reconheçam um campo político intocável pelo exame judicial, a extensão desse campo tende a variar conforme o doutrinador estudado.

1.3 Evolução do Posicionamento do Supremo Tribunal Federal

Uma vez abordados o desenvolvimento da doutrina dos atos *interna corporis* e seus desdobramentos no Brasil e no mundo, cumpre-nos agora apresentar o tratamento dado pelo STF quanto à matéria, e evolução de seu pensamento ao longo das décadas, até o estágio atual.

Primeiramente é importante frisar que, conforme lembra Macedo (2007: 119), a Suprema Corte Brasileira, tal como a doutrina, emprega os termos “questões políticas” e “matéria *interna corporis*” de forma assistemática. Tal fato não impede, contudo, a análise da extensão do controle judicial sobre o processo legislativo, bastando para isso que compreendamos quais os critérios utilizados para permitir ou limitar tal controle.

De acordo com Barbosa (2010: 162), a premissa geral da doutrina dos *atos interna corporis* pela Suprema Corte Brasileira foi firmada em 1951 por ocasião do julgamento do MS 1.423⁵. Entendeu o Tribunal que questões referentes à conveniência, oportunidade e acerto das atuações do Legislativo estariam fora da apreciação judicial. Reconheceu, no entanto, a existência de limites constitucionais e legais a conformar o exercício legítimo do poder, de modo que uma atuação fora desses limites possibilitaria o controle judicial. Como na ocasião a questão versava apenas sobre a observância de normas constitucionais, a questão dos Regimentos como parâmetro de controle não veio a ser analisada.

Quase três décadas mais tarde, em 1980, foi apreciado o MS 20.247⁶, no qual o então Senador Orestes Quércia questionava ato do presidente da Mesa do Senado, que indeferiu seu requerimento de anexação a outra matéria, reputada análoga, de determinada proposta de emenda constitucional que convocava Assembleia Constituinte para o ano de 1984. O Relator, Ministro Moreira Alves, entendeu que o Judiciário não poderia examinar o mérito da questão, para avaliar seu possível acerto ou desacerto, justiça ou injustiça, pois se estaria diante de matéria *interna corporis*, cuja solução só poderia ser encontrada dentro do Poder Legislativo.

Naquele mesmo ano, o Supremo ampliou as possibilidades de controle judicial do processo legislativo ao julgar o MS 20.257⁷. O *mandamus* visava impedir a votação de proposta de emenda à constituição tida pelos impetrantes como violadora de cláusula pétrea.

⁵ MS 1.423, Rel. Min. Luiz Gallotti, DJ de 14/6/1951.

⁶ MS 20.247, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 21/11/1980.

⁷ MS 20.257, Rel. para acórdão Min. Moreira Alves, DJ de 27/2/1981.

A proposta em questão pretendia aumentar a duração do mandato de prefeitos e vereadores, de dois para quatro anos, de modo a coincidir com os mandatos federais. Argumentava-se que a extensão da duração do mandato tenderia a abolir a temporalidade dos mandatos. Apesar de rejeitada quanto ao mérito, a ação permitiu que o Tribunal se entendesse competente para interferir no processo legislativo quando estivesse em curso no Parlamento proposta afrontosa a cláusula pétreia. O voto vencedor do Min. Moreira Alves acolhia a tese de que o parlamentar possui direito subjetivo a não participar de deliberações legislativas de matérias vedadas pela Constituição.

No ano de 1984, no exame do MS 20.471⁸ firmou-se o entendimento de que as questões puramente regimentais seriam insuscetíveis de apreciação judicial, também em razão de seu caráter *interna corporis*. Neste julgamento buscava-se submeter à deliberação proposta de emenda à Constituição que instituíra eleições diretas para Presidente da República.

Um importante precedente foi firmado em 1996 quando do julgamento do HC 71.193⁹. Na ocasião, o paciente pretendia não comparecer a Comissão Parlamentar de Inquérito, cujo prazo, conforme o regimento interno da Câmara dos Deputados, de 120 dias, prorrogáveis por mais sessenta, a teor do art. 35, § 3º, encontrava-se encerrado. No entanto, a Lei 1.579/52, em seu art. 5º, § 2º, permitia a prorrogação do prazo da CPI até o final da legislatura que a tivesse instituído. Entendeu o Tribunal, numa apertada maioria de seis a cinco, que as disposições regimentais não geram direitos para terceiros externos à Casa Parlamentar, razão pela qual só assistiria razão ao paciente se vencido o prazo previsto na lei, de forma que o *habeas corpus* restou indeferido. De acordo com Leonardo Barbosa (2010:177), mesmo com avanços jurisprudenciais recentes em matéria de CPIs, este precedente ainda representa a posição consolidada do tribunal quanto à questão.

O Julgamento do MS 22.503¹⁰, também no ano de 1996, é emblemático, pois pela primeira vez deu-se guarida, ainda que minoritariamente, à tese de que o controle do processo legislativo deveria se estender à análise da conformidade regimental. A controvérsia fazia-se em torno da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição 33-A, de 1995, que instituíra a reforma da presidência na Câmara dos Deputados. Os impetrantes (deputados de oposição) alegavam ofensa a disposições regimentais e ao art. 60, § 5º, da Constituição Federal, em razão de a matéria conter dispositivos rejeitados anteriormente na mesma sessão legislativa, e de ser relator o autor da proposição. A decisão, tomada por maioria, manteve a tese da

⁸ MS 20.471, Rel. Francisco Rezek, DJ de 22/2/1985.

⁹ HC 71.193, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 23/3/2001.

¹⁰ MS 22.503, Rel. para Acórdão Min. Maurício Corrêa, DJ de 6/6/1997.

insindicabilidade dos atos do Parlamento, apreciando a questão apenas pelos fundamentos constitucionais, para, no mérito, indeferir a segurança. Os votos divergentes, contudo, sinalizavam a importância dos direitos das minorias parlamentares e do devido processo legislativo.

O relator original do mandado de segurança, Ministro Marco Aurélio, reconheceu o direito dos impetrantes a serem observadas as normas procedimentais, quer constitucionais, quer regimentais. Argumentava que, de outro modo, estar-se-ia dando às majorias, sempre ocasionais, a faculdade de respeitarem ou não os procedimentos regularmente estabelecidos, ditando, em cada caso, o que deveria ser observado. As normas instrumentais confeririam certeza quanto aos meios utilizados e são a garantia maior da participação parlamentar. Reconhecia, por tal razão, o direito subjetivo do parlamentar ao devido processo legislativo. Assim também se pronunciou o ministro Celso de Mello, sustentando que, para garantir a supremacia da Constituição a observância das normas procedimentais, dada a sua indisponibilidade, e o controle dessa observância pelo STF se faziam necessários.

A tese majoritária, como adiantado, porém, rejeitou a possibilidade de submeter as controvérsias regimentais ao *judicial review*, em nome da manutenção do princípio da separação de poderes. Argumentando pela divergência, o ministro Francisco Rezek defendeu que a solução para tais controvérsias não poderiam não se sujeitar a correção pela pena dos juízes, devendo encontrar solução no interior das Casas Legislativas. A maioria dos ministros decidiu, por fim, conhecer do mandado de segurança apenas no tocante à alegada violação constitucional, não o conhecendo quanto à querela regimental. Destaque-se, ainda, a preocupação do Ministro Sepúlveda Pertence, para quem a admissão do controle judicial fundado na inobservância regimental converteria o Supremo em uma "câmara revisora de toda a elaboração legislativa pelo Congresso Nacional". Isto porque, de acordo com o ministro, a criatividade parlamentar poderia transformar qualquer questão que dividisse politicamente o Congresso em uma questão regimental.

A tese da imunidade dos regimentos ao controle judicial aos poucos vem se flexibilizando. Em 2005, o julgamento do MS 24.831¹¹, começou a provocar rachaduras na antes sólida barreira à *judicial review* da interpretação regimental. De acordo com os estudos de Thiago Moreira da Fonseca (2011:67), esse caso representou um divisor de águas a favor do reconhecimento dos direitos assegurados às minorias parlamentares. Cuidava-se de

¹¹ MS 24.831 Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 4/8/2006.

mandado de segurança em face da omissão do Presidente do Senado Federal em nomear membros para a composição de Comissão Parlamentar de Inquérito (que ficou conhecida como CPI dos Bingos), cujo requerimento de criação havia sido devidamente aprovado, uma vez que os líderes a quem incumbiam as nomeações se abstiveram de fazê-lo. Argumentou a autoridade tida por coatora, além da incognoscibilidade da questão pelo Poder Judiciário, visto seu caráter *interna corporis*, não ter ele próprio poderes para proceder à nomeação, tendo em vista a ausência de previsão regimental. A tese vencedora, exposta pelo relator, min. Celso de Mello, sustentava não se tratar de matéria *interna corporis*, uma vez que os direitos tolhidos estavam na alçada constitucional, quais sejam, os direitos das minorias de instalarem procedimentos investigativos. Salientou o ministro haver verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, o qual lhes resguarda os legítimos direitos de oposição e investigação, devendo a Corte reconhecê-los e protegê-los¹². Embora facultado aos líderes partidários a prerrogativa de indicar os membros para compor a CPI, o dever de instalação caberia à direção da Casa legislativa, por força do comando constitucional previsto no art. 58, § 3º, da Constituição. A segurança foi concedida, vencido apenas o ministro Eros Grau, ordenando-se ao Presidente do Senado que designasse os parlamentares em número suficiente para instalar a comissão.

Ressalte-se que embora o Tribunal afirmasse tratar aqui de questão eminentemente constitucional, é certo que desceu a questões regimentais para concluir que a ordem imposta à autoridade coatora não consistia em procedimento estranho à prática parlamentar adotada nas demais Casas (Câmara e Congresso). Isso porque seus regimentos contemplavam a possibilidade de nomeação de parlamentares diretamente pelo Presidente, caso se abstivessem os líderes em indicar membros para compor o colegiado investigativo. Entendeu o Supremo ser perfeitamente cabível a aplicação analógica do Regimento da Câmara à hipótese.

A defesa dos direitos das minorias parlamentares também foi o fundamento para decisões do Supremo mesmo em questões nas quais o regimento era estritamente observado, como foi o caso do MS 26.441¹³ e a decisão monocrática proferida no MS 32.885¹⁴, que aguarda confirmação pelo plenário da Corte.

O MS 26.441 foi impetrado em razão da decisão da Presidência da Câmara em admitir recurso contra a sua decisão de indeferir questão de ordem quanto à presença dos requisitos para a constituição da CPI do Tráfego Aéreo. No caso, o Presidente havia admitido

¹² Esse entendimento foi reproduzido nos MS 24.846 a 24.849 e 26.441.

¹³ MS 26.441, Relator Min. Celso de Mello, DJe de 18/2/2009.

¹⁴ MS-MC 32.885, Relatora Min. Rosa Weber, DJe de 28/4/2014.

o requerimento que criava a referida CPI e indeferido questão de ordem interposta pelo líder do Partido dos Trabalhadores visando barrar sua instalação. O parlamentar então interpôs recurso contra esta decisão para o plenário da Câmara. Uma vez admitido, coube à maioria decidir sobre a questão de ordem, julgando-a procedente, por razões políticas. No julgamento do mandado de segurança entendeu o Supremo que a maioria não pode obstaculizar o exercício do direito de investigar da minoria, razão pela qual concedeu a segurança.

Da mesma forma, na mais recente decisão sobre a questão, entendeu a ministra Rosa Weber, na apreciação de medida liminar no MS 32.885, que o estatuto constitucional das minorias parlamentares há de ser preservado. Nesta ocasião, a insurgência era contra a decisão da Presidência do Senado que, ao responder questão de ordem ordenou a instauração da chamada CPI da Petrobrás, não na forma do requerimento apresentado pela minoria, mas na forma de requerimento posterior, apresentado por integrantes da maioria, que aumentava de sobremaneira o escopo investigativo daquela CPI, de modo a embaraçar as investigações. Entendeu a ministra que os direitos de oposição e investigação, garantidos às minorias pela Carta Magna, exigiam o processamento da CPI na forma do requerimento por estas apresentado. A decisão aguarda confirmação pelo plenário do Supremo.

Podemos dizer, em síntese, que no tocante ao controle preventivo do processo legislativo, o Supremo o admite pela via do Mandado de Segurança, conquanto apenas no tocante a questões constitucionais. Entende também que os Regimentos Internos não geram direitos a terceiros estranhos à Casa legislativa de origem. Reconhece ao parlamentar um direito público subjetivo ao devido processo legislativo, e às minorias o direito à oposição e à investigação. No entanto, as alegações de violação ao regimento interno tendem a não ser conhecidas pelo Tribunal, por se tratar de matéria *interna corporis*, imune à apreciação judicial em virtude da separação dos poderes. Curiosamente, chega a interpretar os regimentos e procedimentos internos daquelas Casas, mesmo argumentando estarem a tratar de matéria eminentemente constitucional.

2. Controle do processo legislativo no Estado Democrático de Direito

2.1 Controle Judicial e Separação de Poderes

Levando-se em conta que o principal argumento contra o controle judicial dos atos do Parlamento, consubstanciado na doutrina dos atos *interna corporis*, afirma-se como garantidor do princípio da separação de poderes, cumpre-nos agora examinar tal princípio, de modo a verificar se ele está realmente a exigir a imunidade dos atos parlamentares ao controle judicial.

A ideia de separação de poderes surgiu, pela primeira vez, na Inglaterra do séc. XVII. De acordo com André Ramos Tavares, florescia, àquele tempo, a concepção conhecida como *rule of law*, associada a pretensão anti-absolutista da época. A separação orgânico-funcional de então se traduzia pela não interferência das funções de um poder sobre os demais. Além disso, estava presente a exigência de submissão do soberano às leis oriundas da vontade popular. (1999: 28).

A construção contemporânea do conceito de separação de poderes está assentada fundamentalmente nas concepções de Locke e, posteriormente, no desenvolvimento e sistematização da doutrina por Montesquieu. Em ambos estaria presente o pessimismo antropológico presente na Inglaterra daqueles dias, segundo o qual o poder que não encontra limites tende a corromper-se (TAVARES, 1999: 27). O intuito de distribuir o exercício do poder político era exatamente limitá-lo, evitando-se a instauração de governos arbitrários e garantindo o respeito aos direitos da pessoa humana (Cf. BRITTO, 2011: 41)

Conforme ensina Carvalho (2002: 142-143), Locke constrói sua teoria desdobrando o exercício do poder político em três ramos, o Legislativo, o Executivo e o Federativo. Ao primeiro era conferida a atribuição de estabelecer as formas de utilização da força da comunidade, a partir da elaboração de leis. Deveria ser o poder supremo, superior aos demais e sujeito apenas ao direito natural. Seria conveniente, no entanto, substituir de tempos em tempos aqueles que exerciam o poder de legislar para que também estes ficassem sujeitos às leis que elaboraram, como incentivo à elaboração de leis que visassem o bem geral. Ao segundo ramo, Executivo, incumbiria pôr em prática as leis emanadas do primeiro. Este deveria ser exercido de forma duradoura, uma vez que a função de executar as leis é

constante. Por fim, o Poder Federativo era aquele que identifica a comunidade em relação às demais, tendo entre suas atribuições o poder de guerra, paz, alianças e demais transações com indivíduos estranhos àquela comunidade.

Quase um século mais tarde, Montesquieu aperfeiçoa a concepção lockeana, a partir da experiência constitucional inglesa do séc. XVIII. O célebre pensador aprofunda a doutrina da separação de poderes, já presente no *rule of law* inglês. Distinguiu naquele país a existência de três forças políticas principais: o povo, a nobreza e o monarca. Sua doutrina viria então a distribuir os poderes políticos entre essas forças de modo a garantir-lhes o equilíbrio. Identificou Montesquieu na Constituição inglesa a existência de três poderes, o Executivo, Legislativo e Judiciário. Estivessem os três concentrados nas mãos de uma só das forças políticas, tudo estaria perdido (COSTA, 2012: 148). A separação dos poderes viria a constituir um governo moderado, uma vez que para que se impeça o seu exercício abusivo, o próprio poder frearia o poder (CARVALHO, 2002: 144).

Ao povo deveria ser garantido o poder de constituir leis, vez que ao homem livre caberia ser governado por si mesmo. Ainda assim, o exercício de tal poder deveria ser efetivado por meio de representantes, tendo em vista a impossibilidade prática de consultar todo o povo a todo tempo. O povo saberia distinguir bem seus representantes. A estes, não competiria o poder de tomar resoluções ativas, pois não o fariam bem. Entretanto, estariam especificamente vocacionados a zelar pela fiel execução dessas resoluções, bem como a tomar, em nome do povo, as necessárias decisões legislativas. A função legislativa, no entanto, seria repartida entre o povo e a nobreza, que também escolheria seus representantes. Os representantes das duas forças políticas viriam a compor cada qual uma câmara (câmaras alta e baixa), cabendo à cada uma a faculdade de impedir, emendar ou refazer o que foi feito pela outra, tendo ambas, portanto, uma atuação coordenada (COSTA, 2012: 148-149).

O Poder Executivo deveria ser concedido ao Monarca. Isto porque ele trata de decisões rápidas e momentâneas a serem melhor exercidas por um do que por muitos. Este poder também possui a faculdade de convocar o legislativo, bem como de vetar suas decisões, impedindo assim, que aquele se torne despótico (CARVALHO, 2002: 145).

O Poder Judiciário, por sua vez, seria constituído por magistrados, oriundos do povo. Sua função foi chamada por Montesquieu de "executiva das coisas de que dependem o direito civil", cabendo-lhe um papel invisível e nulo, posto que o seu exercício pelos magistrados corresponderia à repetição dos comandos legais ou no máximo o resultado de uma operação lógico formal a partir desses comandos (CARVALHO, 2002: 144).

Uma vez estabelecidos os poderes, seria lícita a compreensão de que em Montesquieu estes seriam estanques completamente separados uns dos outros? Para Nelson Nery Costa esta compreensão seria um equívoco. Não se trataria de separação, mas na verdade de distribuição e combinação entre os poderes, como ensina nesta elucidativa passagem:

Em todas as matérias, os nobres cuja dignidade fosse necessário proteger de todo o confronto com as opiniões dos magistrados populares, seriam julgados pelos seus pares na câmara alta, em matéria de anistia, e em matéria de processo político, julgados na câmara alta. Não se percebia muito bem como conciliar semelhante e tão importante interferência dos poderes com a pretendida pureza da sua separação. Devia-se mostrar quando, na verdade, em Montesquieu não se tratava de separação, mas de combinação, de fusão e de ligação dos poderes. O ponto essencial desta demonstração consistia em compreender primeiro que o poder judicial não era um poder no sentido próprio. Este poder era invisível, quase como que nulo. Encontrava-se, de fato, em face de dois poderes, o executivo e o legislativo. Dois poderes, mas três potências para retomar uma palavra do próprio Montesquieu. Estas três potências eram o rei; a nobreza, na câmara alta, e o povo, na câmara baixa (COSTA, 2012: 149).

De toda sorte, é inegável que em sua sistematização clássica, Montesquieu concebia um Poder Judiciário muito menos expressivo e atuante, próprio do paradigma do Estado Liberal, no qual se espera que o juiz exercesse o mero papel de boca da lei.

Entretanto, é certo que o desenvolvimento da concepção da separação de poderes não finda em Montesquieu. Seria desenvolvido, nos séculos XVIII e XIX, tanto a partir do constitucionalismo inglês, quanto do americano, a ideia de freios e contrapesos de forma a aperfeiçoar o conceito clássico (Cf. SALDANHA, 1987: 115). Conforme leciona Carvalho (2002: 146), os autores da Constituição norte-americana, por se preocuparem de sobremaneira com a concentração do poder político, conceberam inúmeros mecanismos de controle que pudessem contrabalançar a tendência natural dos governos a confluir para a tirania.

o conteúdo da expressão separação de poderes, nessa ordem de idéias, pode compreender-se sob esses dois pontos de vista distintos e quase simétricos: a proibição de interferência de um dos órgãos do Estado sobre outro e a obrigatoriedade de que nenhum órgão possa escapar ao controle dos demais. [...] Assim: 'cada órgão é limitado ao exercício do poder que lhe é atribuído e, de outro lado, excluído dos poderes exercidos pelos demais (com as exceções explicitamente estabelecidas pelo texto constitucional, que permitiam a um órgão controlar o outro)' (CARVALHO, 2002: 146-147).

A concepção dos freios e contrapesos confere maior valor à atuação do Poder Judiciário, como instância controladora dos demais poderes. Essa noção, desenvolvida ao longo do tempo pela jurisprudência da Suprema Corte Americana, aliada à concepção de

Supremacia da Constituição, também formulada por aquela Corte, vem conferir ao Judiciário o exercício da imprescindível função de controle de constitucionalidade.

Ao exercer a verificação da conformidade constitucional das leis, incumbirá à Corte Suprema a declaração de nulidade dos atos que contrariarem a Lei Maior. De acordo com Ferreira Filho (2007b: 34-35), a pronúncia da nulidade em tais casos é decorrência lógica da Supremacia da Constituição. Citando o voto do juiz Marshall, no célebre julgado norte-americano *Marbury versus Madison*, que inaugura o controle de constitucionalidade, o notável jurista ressalta a inevitabilidade do instituto:

Nas próprias palavras de Marshall: 'Ou a Constituição é a lei superior, que não pode ser modificada por meios ordinários, ou está no mesmo nível dos atos legislativos comuns, e, como outros atos, pode ser alterada quando aprovar à legislatura. Se a primeira parte da alternativa é verdadeira, então uma lei, contrária à Constituição, não é direito; se a última é verdadeira, então constituições escritas são tentativas absurdas, da parte do povo, para limitar o poder, por sua própria natureza ilimitável' (FERREIRA FILHO, 2007b: 35).

Ainda de acordo com o autor, é igualmente irretorquível a análise realizada por Marshall no sentido de que a atividade de controle de constitucionalidade recairia naturalmente sobre os juízes. Sendo o juiz o aplicador do Direito deve considerar as leis, mas só pode aplicar aquelas que forem válidas, ou seja, aquelas que estiverem em consonância com os preceitos previstos na Constituição. Deve, portanto, o juiz ao aplicar a lei, examinar preliminarmente a sua compatibilidade constitucional, rechaçando aquela que violar a Lei Maior (2007: 35).

O constitucionalismo europeu continental, por sua vez, enfrentou maior dificuldade de abraçar o controle de constitucionalidade. De acordo com Macedo (2007: 54), essa dificuldade se deu em razão da força da tese da soberania do Parlamento. A instituição de um tribunal constitucional, defendida principalmente por Kelsen viria então a se contrapor à onipotência parlamentar, no intuito de impedir a concentração de poderes nas mãos de um só órgão:

O órgão legislativo se considera na realidade um livre criador do direito, e não um órgão de aplicação do direito, vinculado pela Constituição, quando teoricamente ele o é sim, embora numa medida relativamente restrita. Portanto, não é com o próprio Parlamento que podemos contar para efetuar sua subordinação à Constituição. É um órgão diferente dele [...] que deve ser encarregado da anulação de seus atos inconstitucionais - isto é, uma jurisdição ou tribunal constitucional.

Costumam-se fazer certas objeções a esse sistema. A primeira, naturalmente, é que tal instituição seria incompatível com a soberania do Parlamento. Mas à parte o fato de que não se pode falar em soberania de um órgão estatal particular, [...] esse

argumento cai por terra pelo simples fato de que é forçoso reconhecer que a Constituição regula no fim das contas o processo legislativo, exatamente da mesma maneira que as leis regulam o procedimento dos tribunais e das autoridades administrativas, que a legislação é subordinada à Constituição exatamente como a jurisdição e a administração o são à legislação, e que, por conseguinte, o postulado da constitucionalidade das leis, é, teórica e tecnicamente, absolutamente idêntico ao postulado da legalidade da jurisdição e da administração. Se, ao contrário dessas concepções, se continua a afirmar a incompatibilidade da jurisdição constitucional com a soberania do legislador, é simplesmente para dissimular o desejo de poder político, que se exprime no órgão legislativo, de não se deixar limitar pelas normas da Constituição em patente contradição, pois, com o direito positivo. (KELSEN, 2007: 150-151).

É também Kelsen quem apresenta a leitura segundo a qual o objeto do controle de constitucionalidade das leis não é de uma norma jurídica mas de todo o processo de elaboração da norma, de modo que toda questão de inconstitucionalidade material, seria, em última análise, uma questão de inconstitucionalidade formal (KELSEN, 1981: 154)

As visões que consagram a soberania constitucional vão dar origem ao fenômeno do constitucionalismo moderno, fenômeno que, conforme leciona Mauro Cappelletti, vê a Constituição não mais apenas como proclamação de intentos político-filosóficos, mas como norma jurídica, superior à lei ordinária. Assevera o autor que "controle e atuação da legitimidade constitucional são confiáveis a órgãos jurisdicionais, ou seja, a órgãos suficientemente independentes e imparciais, respeitados os titulares do poder político" (2011: 932).

O fenômeno da jurisdição constitucional encontra respaldo, portanto, no princípio da Supremacia da Constituição. Ao invés de conflitar com a Separação de Poderes, a jurisdição, e o controle dela decorrente na verdade a garante, vez que deve ser realizado conforme os preceitos constitucionais, os quais definem a atribuição, a esfera de atuação e as limitações de cada poder. Vale citar a lição de Leonardo Barbosa a esse respeito:

A afirmação de uma jurisdição constitucional como garante da supremacia da constituição não poderia significar uma ruptura com o princípio da separação de poderes. Dessa forma, a interferência judicial em decisões do Poder Executivo ou Legislativo deveria ser justificada em termos 'estritamente constitucionais', como antevia Tocqueville. A idéia de uma jurisdição constitucional calcada na garantia dos direitos individuais constitucionalizados prestou-se, em grande medida a esse fim (2010: 157).

É preciso então que nos voltemos novamente para o controle da observância regimental. Como visto no capítulo anterior, o STF vem dando abertura ao controle do processo legislativo quando este é fundado em parâmetro constitucional. Entretanto, quando

instado a exercer o mesmo tipo de controle, conquanto fundado em inobservância regimental, afirma a impossibilidade deste em razão da doutrina dos atos *interna corporis*, cuja sustentação estaria no princípio da separação de poderes.

Ora, podemos verificar que o princípio da Supremacia da Constituição é o fator que possibilita o controle constitucional, tanto das leis, quanto do processo legislativo. Então podemos afirmar, com base no que foi estudado até aqui, que o controle da observância regimental, uma vez realizado no intuito de salvaguardar regras ou princípios constitucionais, não afrontará a separação de poderes. Caso sejamos bem sucedidos em demonstrar a existência de tais normas constitucionais, e de que forma dependeriam da observância regimental para serem preservadas, a Supremacia da Constituição, princípio que dá suporte à Constituição Federal como parâmetro para o controle do processo legislativo, suportará também a parametricidade dos regimentos. Dessa forma, a alegação de que a aferição da observância dos regimentos internos é matéria *interna corporis* cairá por terra.

Chegamos ao final do tópico apontando uma condição possibilidade do controle da observância regimental de modo a não conflitar com o princípio da separação de poderes. No entanto, ainda não se analisou se tal condição se verifica e, ainda que assim o fosse, se esse tipo de controle seria necessário. Cabe, portanto, avançarmos na investigação para podermos constatar se tal controle encontra respaldo constitucional, e se vem a ser exigido como inerente ao Estado Democrático de Direito.

2.2 O Controle como mantenedor do Princípio Democrático

O estudo do controle judicial no contexto do Princípio Democrático fornecerá mais pistas sobre a possibilidade e necessidade de controle dos atos do Parlamento a partir da conformidade regimental. Para tanto, valeremo-nos inicialmente da teoria de Jonh Hart Ely que procura justificar o controle de constitucionalidade na esfera da democracia representativa norte-americana.

Preceitua Ely que a democracia representativa é mais do que um sistema adequado à situação em que é impraticável aos cidadãos o exercício do poder direto. É uma forma de conciliar os interesses pertencentes a dois grupos que de outro modo tenderiam à separação: governantes e governados. Por meio do voto periódico, os governados tem a faculdade de

elegerem como governantes aqueles mais afeitos aos seus interesses, e de garantir esse alinhamento. Caso os governantes se afastem do interesse dos governados, seriam substituídos no pleito seguinte. O desejo de reeleição seria o melhor seguro que estes dispõem em relação àqueles. Apenas essa sistemática, no entanto, não garante a proteção dos grupos detentores de interesses diversos dos encontrados na maior parte da população. Se o tratamento injusto dos governantes for aplicado a poucos esta situação será menos passível de correção política. Seria preciso, portanto, algum mecanismo que corrigisse este problema (ELY, 2010: 102-103).

Num primeiro momento, quando da elaboração da Constituição norte-americana, a preocupação com a igualdade não teve grande relevância, vez que predominava a crença na homogeneidade de interesses da comunidade. Na medida em que os interesses dos governados fossem semelhantes, uma legislação aprovada pela maioria seria benéfica a todos, não havendo que se preocupar com as questões de igualdade de tratamento. A ideia, que se provaria falha logo nos primeiros 50 anos desde a independência, não convenceu a todos os pais fundadores. Pensando na questão, foram adotadas duas estratégias para impedir a opressão das minorias: o estabelecimento de "lista" de direitos individuais, que vedavam determinadas condutas ao governo; e a aposta no pluralismo político, garantido a participação política dos mais diversos grupos da sociedade, de modo a tornar improvável a consorciação de interesses injustos em detrimento de uma minoria. Como se percebeu ao longo do tempo, essas duas propostas se mostrariam insuficientes. Isto porque, de um lado, nenhuma lista finita de direitos poderia prever todas as hipóteses de subjugação das minorias. De outro, os vários interesses políticos poderiam se agrupar e cooperar de tal modo a constituir uma maioria em detrimento de outros grupos que esta maioria considerasse diferente (ELY, 2010: 106-108).

Ainda de acordo com Ely (2010: 136), a solução deve, portanto, recair sobre o Poder Judiciário, mais especificamente sobre a Suprema Corte. Sua interferência se justificaria sempre que os direitos das minorias estivessem sendo ameaçados pela maioria. Ely defende a atuação da Corte como um árbitro de futebol, atuando quando vantagem injusta fosse conferida a um dos times, e não quando o time "errado" marcasse um gol. A passagem seguinte revela-se como síntese de seu pensamento:

Numa democracia representativa, as determinações de valor devem ser feitas pelos representantes eleitos; e, se a maioria realmente desaprová-los, poderá destituí-los através do voto. O mau funcionamento ocorre quando o *processo* não merece nossa confiança, quando (1) os incluídos estão obstruindo os canais da mudança política

para assegurar que continuem sendo incluídos e os excluídos permaneçam onde estão, ou (2) quando, embora a ninguém neguem explicitamente a voz e o voto, os representantes ligados à maioria efetiva e sistematicamente põem em desvantagem alguma minoria, devido à mera hostilidade ou à recusa preconceituosa em reconhecer uma comunhão de interesses - e, portanto, negam a essa minoria a proteção que o sistema representativo fornece a outros grupos.

É óbvio que nossos representantes eleitos são as últimas pessoas a quem devemos confiar a identificação de qualquer uma dessas situações. Os juízes nomeados, no entanto, estão relativamente à margem do sistema governamental [...] isso também lhes dá condições de avaliar objetivamente [...] qualquer reclamação no sentido de que, quer por bloquear os canais da mudança, quer por atuar como cúmplices de uma tirania da maioria, nossos representantes eleitos na verdade não estão representando os interesses daqueles que, pelas normas do sistema, deveriam estar (ELY, 2010: 137, grifo do original)

Não podemos olvidar, e nisso concordamos com as observações de Carvalho (2002, 163) que a teoria de John Hart Ely foi concebida para um sistema que procura consolidar princípios básicos de modo mais a organizar um regime de governo do que a afirmar um rol substantivo de direitos. Suas conclusões, contudo, podem ser transpostas para o nosso sistema constitucional, no tocante à problemática em estudo, qual seja, o controle judicial do processo legislativo.

Se a atuação da corte suprema quando no exercício do controle do processo legislativo, pautar-se no sentido de manter abertos os canais de mudança e de preservar direitos das minorias, visando a garantia do princípio democrático, estará dessa forma garantido a correção dos procedimentos sem invadir a seara reservada ao legislador, pois não se estaria impondo a ele valores substantivos e nem se estaria prescrevendo como deve ser a norma a ser elaborada¹⁵. Antes, estar-se-á apenas garantindo as regras do jogo democrático.

Na realidade, a garantia das regras do jogo revela-se de tal modo fundamental ao princípio democrático que ela em si pode ser considerada um princípio próprio, decorrente do primeiro: o Princípio do Devido Processo Legislativo. Passa-se agora à sua análise.

2.3 O Controle como exigência do princípio do devido processo legislativo

¹⁵Cumpre-nos ressaltar uma exceção ao que foi dito acima. É certo que a Constituição Brasileira acaba por impor ao legislador certos valores substantivos quando estabelece matérias que não podem ser objeto de deliberação, são as chamadas cláusulas pétreas presentes no seu art. 60, § 4º. No caso de violação dessas cláusulas, uma intervenção do STF no processo legislativo acabaria por impedir que determinada norma em elaboração pelo legislativo viesse a ser deliberada. Nessa situação, pode ser que em certa medida algum valor substantivo seja outorgado ao legislador. No entanto, como o enfoque deste estudo é no controle da observância regimental, a questão das cláusulas pétreas receberá menor atenção.

Para compreendermos a importância da defesa das regras do jogo, é fundamental a assimilação da perspectiva da Teoria Discursiva da Democracia, que tem como seu principal expoente Jürgen Habermas. O notável filósofo propõe a superação das concepções liberais e republicanas a respeito da Democracia, propondo que "o êxito da política deliberativa depende da institucionalização jurídico-constitucional dos procedimentos e das condições de comunicação correspondentes" (OLIVEIRA, 2006: 110).

Habermas defende uma visão procedimentalista do Direito, segundo a qual "somente as condições processuais para a gênese democrática das leis asseguram a legitimidade do direito" (HABERMAS, 2003: 326). A Constituição, nesse sentido, deixa de ser apenas um mero conjunto de normas destinado à proteção da esfera privada, como defende a tradição liberal, como também o conjunto de valores de uma sociedade eticamente homogênea, como vê a tradição republicana, para ser o estabelecimento das condições institucionais adequadas para garantir o exercício da autonomia dos cidadãos. Os direitos fundamentais, ao invés de encarados como limitadores da prática democrática, são, antes, as condições de desenvolvimento desta, pois asseguram as condições procedimentais da gênese democrática. (OLIVEIRA, 2010: 156-163).

Dessa forma, as normas procedimentais que disciplinam o processo legislativo representam mais do que a forma escolhida para o desencadeamento dos atos que levarão a um provimento estatal na forma de ato normativo. Elas são as condições que permitem a representação do pluralismo de interesses da sociedade e as interações discursivas dos portadores desses interesses de modo a determinar as normas que guiarão a integração e desenvolvimento dessa mesma sociedade. Conforme pontua Habermas:

a constituição estabelece processos políticos de acordo com os quais os cidadãos possam, no exercício do seu direito à autodeterminação, perseguir, com sucesso, a realização do projeto cooperativo de estabelecer justas (isto é, relativamente mais justas) condições de vida (1996: 263).

Voltando a análise para a questão das normas regimentais, verifica-se que seu fundamento de validade é obtido diretamente da Constituição, que autorizou a regulação dos procedimentos nela não previstos pelas respectivas Casas Legislativas, e deferiu competências para elaborarem seus regimentos internos. Mais do que isso, a escolha dos procedimentos deve estar em consonância com as regras e princípios constitucionais, sob pena de nulidade, daí o controle de constitucionalidade dos regimentos internos.

Muito se discute acerca da natureza jurídica das normas regimentais. Em seu estudo, Cristiane Macedo, citando Vidal Marin, anuncia haver oito grupos teóricos distintos de possibilidades de classificação daquelas normas (cf. 2007, 86-92). Bernardes Júnior, por seu turno propõe que sejam consideradas como integrantes de um bloco de constitucionalidade, ou seja, que sejam consideradas materialmente constitucionais em razão de disciplinarem o funcionamento institucional do Parlamento (cf. 2009: 85). Cite-se ainda o entendimento Canotilho, para quem os regimentos internos são normas interpostas. De acordo com o constitucionalista, normas interpostas seriam normas sem forma prescrita pela Constituição, mas pressupostas por ela como parâmetro de validade dos atos normativos (cf. BARBOSA, 2010: 179-180). Por fim, Carvalho aponta como dominante na doutrina e jurisprudência pátrias, o entendimento de que as normas regimentais estariam no mesmo grau hierárquico das leis ordinárias, possuindo apenas competências e área de aplicação diferentes (2002: 120).

O que no presente estudo nos parece importante, independente da corrente teórica a que se afilie, é a existência de duas características principais que não podem ser negadas às normas regimentais: 1) têm caráter cogente e 2) possuem entre elas normas fundamentais de processo legislativo. Negar seu caráter cogente significaria negar por conseguinte o caráter normativo dos regimentos, de modo que sua existência seria completamente prescindível. A veracidade da segunda afirmação pode ser constatada a partir de uma análise um pouco mais detida.

Como visto anteriormente, a observância dos procedimentos de elaboração normativa visam assegurar a plena expressão do princípio democrático, que pode ser entendido como a garantia da desobstrução dos canais da mudança e proteção dos direitos da minoria. As regras regimentais que exprimem a proteção de tais garantias, por esse motivo, devem estar sujeitas ao controle judicial.

Como exemplos de normas garantidoras do princípio democrático podemos mencionar as disposições sobre as regras de quórum de deliberação e votação (como também a possibilidade de verificá-lo), a composição dos órgãos da assembleia, as prerrogativas parlamentares por suas opiniões palavras e atos, a possibilidade de participação na definição das pautas das votações, o exercício do poder de iniciativa legislativa, o direito de participação nas discussões e votações, e as disposições que asseguram o acesso dos cidadãos aos debates e deliberações ocorridas no parlamento¹⁶.

¹⁶ Para um minucioso estudo a respeito, consulte MACEDO, 2007: 171-222

Cumprer ressaltar, contudo, que qualquer tentativa de estabelecimento *a priori* de rol taxativo das disposições regimentais densificadoras do princípio democrático será sempre incompleta. Graves atentados à lisura procedimental podem advir da prática do processo legislativo sem que sua ocorrência tenha sido prevista, inobstante os mais elevados esforços antecipatórios a respeito. Não se pode subestimar a criatividade dos atores políticos no desenrolar do jogo democrático.

Em adição, deve-se estar consciente de que não é toda e qualquer inobservância ao procedimento estabelecido que deve dar ensejo à atuação do Poder Judiciário. Do contrário poderíamos ver defesa da regularidade procedimental transformar-se em medida de obstrução das proposições legislativas. Apenas as afrontas acintosas às normas regimentais que conferem materialidade aos princípios constitucionais, em especial, ao princípio democrático, é que devem estar sujeitas à sindicabilidade judicial. A diferenciação entre irregularidades veniais e graves aviltamentos aos princípios constitucionais ocorrerá conforme se apresentem e se examinem os casos concretos. É o que de igual forma sustenta Macedo, citando Burrieza e, novamente, Biglino Campos:

Angela Figueredo Burrieza considera que o juízo de valor sobre a gravidade dos vícios ocorrentes no processo legislativo só pode realizar-se *secundum eventum*, considerando sua gravidade e transcendência em função do comprometimento do *princípio democrático* e o *caráter instrumental* do processo legislativo. [...] Nesse sentido, o princípio democrático, tal como analisado por Biglino Campos, serviria de critério para aferição da existência e gravidade do vício de procedimento, porém nem toda vulneração *ao princípio democrático* resulta em alteração substancial da decisão da Câmara (MACEDO, 2007: 212, itálicos da autora).

Cabe-nos agora responder à possível indagação: "Não seria suficientemente adequado ao controle judicial do processo legislativo que sua realização se desse apenas quanto à verificação da observância dos princípios constitucionais? A resposta é negativa. E assim é porque o fato de estarem presentes nos regimentos dispositivos que conferem materialidade aos princípios constitucionais faz com que muitas vezes seja necessário que se adentre ao conteúdo desses dispositivos para que se verifique a afronta a um princípio. Tome-se como exemplo o caso do MS 22.503, no qual a vedação à análise da interpretação de dispositivos regimentais motivou o indeferimento da segurança, enquanto os votos que concediam a segurança não só desceram à questão da conformidade regimental como defenderam a competência do STF para fazê-lo.

Uma vez disciplinando de forma cogente os procedimentos de elaboração normativa e ao mesmo tempo, representando a materialização de todos os princípios constitucionais

aplicáveis, é imperativo que as normas regimentais sejam utilizadas como parâmetro de controle da regularidade do processo legislativo. A esse respeito, veja-se o relevante argumento de Macedo:

A projeção do princípio democrático sobre as regras do direito parlamentar e o procedimento legislativo serviria de critério para a identificação de vícios e avaliação sobre sua possível convalidação.

Por esse motivo, admitir que os vícios procedimentais somente se configurariam na hipótese de afronta à norma constitucional resultaria em opção teórica insuficiente, seja porque os dispositivos constitucionais necessitam de complementação veiculada pelas normas regimentais [...] seja porque adotando a ressalva de C. Espósito, é necessário deixar demonstrado o nexo entre a inobservância da regra e a ilegitimidade da lei: uma norma pode ser aprovada segundo as regras constitucionais, mas com burla às regras democráticas; por exemplo, sem que a minoria tenha oportunidade de se manifestar. [...]

Deixa, portanto, de ser relevante para fazer incidir o controle judicial a distinção entre o tipo de norma jurídica violada - se constitucional ou regimental. Ambos podem servir de fundamento para o escrutínio, pois o que se estará a aferir será a integridade e legitimidade da deliberação parlamentar. (MACEDO, 2007: 168-170)

Assim, do ponto de vista procedimentalista, a legitimação de uma norma só poderia ser obtida pela rigorosa observação de seu procedimento de elaboração, não havendo como negar que o controle das violações ao procedimento estabelecido é uma exigência do Princípio Democrático, abraçado e protegido pela Constituição Federal. O parâmetro de controle adotado, seja regimental ou constitucional importa menos do que a norma material por ele defendida. Se estiverem em jogo a defesa de alguma garantia estruturante do princípio democrático, tais como a regra da maioria, da participação e da publicidade (Cf. BLIGINO CAMPOS *apud* CARVALHO, 2002: 129) o controle será imperativo. A Jurisdição Constitucional deve, portanto, abarcar o controle da observância dos regimentos internos das Casas Legislativas federais.

Temos, assim, que a teoria dos atos *interna corporis* nada mais é do que um anacronismo teórico que há muito já deveria ter sido suplantado, por ser completamente incompatível com as premissas do Estado Democrático de Direito. A atribuição de do rótulo *interna corporis* a uma matéria é uma solução fácil para que o Supremo Tribunal Federal se evada de seu dever constitucional e evite indisposições com as demais forças políticas. Não poderia ser outra a conclusão que chegaríamos ao fim deste capítulo, senão a observação de Donahue e Grossman, que a sintetiza:

A doutrina das questões políticas [e aqui podemos incluir a doutrina dos atos *interna corporis*] não é uma linha divisória constitucionalmente traçada entre questões apropriadas e inapropriadas, mas um mecanismo discricionário que permite às cortes

federais se esquivar da decisão sobre certas questões 'inconvenientes' (*apud* BARBOSA, 2010: 188-189, colchetes do autor).

3. Perspectivas do controle judicial do processo legislativo no modelo de jurisdição constitucional brasileiro

3.1 Da insuficiência do modelo de controle atual

Cabe-nos, primeiramente, para entendermos o modelo de controle constitucional do processo legislativo¹⁷ no Brasil, explicitarmos os critérios de classificação do controle de constitucionalidade comumente adotados pela doutrina. As classificações aqui apresentadas são extraídas dos ensinamentos de Canotilho (2008) sobre o tema.

Preceitua o ilustre constitucionalista a existência de dois sistemas principais: o difuso e o concentrado. No sistema *difuso* a competência fiscalizatória da constitucionalidade é reconhecida a qualquer juiz que é chamado a aplicar uma lei a um caso concreto. É o caso do sistema norte-americano. No sistema *concentrado ou austríaco*, por seu turno a competência para o juízo de conformidade constitucional é dada a um único órgão, com exclusão de qualquer outro. Este pode vir a ser um Tribunal Constitucional (quando é constituído precisamente para este fim) ou um órgão da jurisdição ordinária (Tribunal Supremo¹⁸) (2008: 889-891).

Quanto ao modo de controle, tem-se que pode ser por *via incidental*, quando a jurisdição constitucional é invocada no desenrolar de uma ação submetida aos tribunais ou por *via principal*, quando o chamado à decisão sobre a constitucionalidade da norma é realizado por meio de ação própria (2008: 891).

Ainda quanto ao modo, o controle pode ser *abstrato*, é quando a verificação de constitucionalidade de uma norma é feita independentemente de qualquer caso concreto (em tese), ou *concreto*, sendo aquele que decorre da obrigação da fiscalização pelos tribunais da compatibilidade constitucional das normas jurídicas ao caso concreto sob seu juízo (2008: 892).

Por fim, no tocante ao tempo do controle, temos o controle *preventivo* (também chamado de controle *a priori*), que é aquele realizado antes da promulgação do ato normativo

¹⁷ Em razão da delimitação do tema do presente estudo, abordaremos aqui apenas o controle do processo legislativo federal, não adentrando no terreno da elaboração legislativa estadual, distrital e municipal, a não ser a título exemplificativo.

¹⁸ Ressalte-se que o sistema brasileiro comporta os dois tipos de controle, concentrado e difuso, sendo, portanto um sistema misto.

controlado; e o controle *sucessivo* (que também chamamos repressivo, ou a *posteriori*), no qual o exame de constitucionalidade ocorre após a promulgação do ato normativo (2008: 893).

Reconhece o mestre português haver uma associação entre os controles difuso, incidental, e concreto, assim como entre o concentrado, principal e abstrato. No entanto, embora relacionados, não se devem considerá-los como idênticos (2008: 891-892).

De posse dos conceitos apresentados, podemos passar à análise da situação brasileira. O controle do processo legislativo no país é realizado precipuamente por meio de dois instrumentos: a ação direta de inconstitucionalidade e o mandado de segurança de autoria parlamentar. Pela primeira via, são passíveis de controle o processo legislativo constitucional que deu ensejo à norma questionada, como também é possível o controle em abstrato das normas regimentais. Pela segunda via, são controladas as afrontas ao processo legislativo constitucional, desde que haja lesão a direito subjetivo público do parlamentar (Cf. CARVALHO, 2002: 128-135; BARBOSA 2010: 159-160). Analisamos agora, mais detidamente, essas duas possibilidades.

O controle do processo legislativo realizado pela via da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) é uma modalidade de controle concentrado, pois exercido pelo STF no uso de sua atribuição como tribunal constitucional, abstrato, pois dirigido a lei ou ato normativo em tese, e repressivo, ou *a posteriori*, pois só é possível depois de promulgado o ato em questão.

Convém ressaltar a observação de João Trindade Cavalcante Filho quanto à impossibilidade, de acordo com a jurisprudência do STF, de controle abstrato preventivo. Com efeito, a ADI só admite ajuizamento contra lei já promulgada. Mesmo a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (analisada mais adiante), no tocante ao controle do processo legislativo, só comporta propositura quando tem por base lesão concreta (2012: 244-246).

De acordo com Carvalho (2002: 129 *et seq.*), o julgamento da constitucionalidade formal dos atos normativos se restringe a reduzido número de casos. Estes casos podem ser divididos em três categorias: vícios de iniciativa, invasão de competência e inadequação do instrumento legislativo¹⁹. A primeira diz respeito aos casos em que não se observam as regras

¹⁹ Afirma Carvalho serem poucos os julgados que se excluem da classificação acima, entre os quais destaca as ADIs nº 1.254 e 574 e as RPs nº 1.065 e 1.076. A ADI 1.254 cuidava de ato que desconstituía uma deliberação que manteve o veto apostado pelo governador do Estado do Rio de Janeiro, e posteriormente decretou sanção tácita da parte vetada da proposição, sob o fundamento de o veto ser intempestivo. O

de iniciativa privativa previstas no texto constitucional. A segunda geralmente se refere a lei estadual que se arrisca a regular matéria atribuída pela Constituição à lei federal. A terceira categoria, por seu turno, reporta-se aos casos em que a espécie legislativa eleita se revela inadequada, como por exemplo, quando se regula por lei ordinária matéria reservada à lei complementar.

A verificação de constitucionalidade formal, como observa o autor, na quase totalidade dos casos, é restrita a questões em que estavam envolvidos sujeitos estatais distintos (embates entre Estados e União ou entre o Legislativo e o Executivo). Raramente a controvérsia é pertencente exclusivamente ao Poder Legislativo.

Qualquer alegação de inconstitucionalidade formal por desobediência ao disposto nos regimentos internos recai no enquadramento de matéria *interna corporis*, imune ao exame judicial, como é o caso da ADI 2.038²⁰, julgada em 18/8/1999. Nela sustentou-se a inconstitucionalidade formal de lei do Estado da Bahia pelo projeto não ter passado por uma das comissões temáticas da Assembleia Legislativa do Estado, como ordenava o regimento.

No campo do controle abstrato de constitucionalidade, procuramos por casos em que a adequação constitucional de regimentos internos de casas parlamentares era posta em xeque. Note-se que nessas situações o regimento é a norma controlada, ou seja, objeto de controle, e não parâmetro de controle. Não obstante, passível de inclusão na categoria de controle do processo legislativo.

Em mais de 25 anos de Constituição cidadã, até onde foi possível pesquisar, encontramos apenas três casos em que a constitucionalidade de regimento interno foi questionada, sendo dois referentes ao Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo²¹ e apenas um referente ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Esse último foi o caso da ADI 1.635²², julgada em 19/10/2000, no qual se considerou constitucional a possibilidade de a Câmara limitar a cinco o número concomitante de CPIs em funcionamento.

tribunal julgou procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade formal do decreto legislativo atacado. As representações referidas trataram de declarar a inconstitucionalidade formal de leis que, apesar de vetadas *in totum* pelo Executivo foram promulgadas por presidente de Assembleia Legislativa, ao argumento de que os vetos não tinha argumentos procedentes. A ADI 574, por fim, tratou de vício formal de constitucionalidade de dispositivo legal oriundo de emenda aditiva do Senado Federal encaminhado a sanção sem a necessária revisão da Câmara dos Deputados. Quanto à última acrescentamos a ADI 2.666/DF (Relatora Min. Ellen Gracie, DJ de 6/12/2002), que analisa questão semelhante.

²⁰ ADI 2038/BA. Relator para acórdão Min. Nelson Jobim, DJ de 25/2/2000.

²¹ Foram eles a ADI 1.546/SP (Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 6/4/2001), que decretou a inconstitucionalidade de dispositivo do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo que permitia a reapresentação de projetos de iniciativa exclusiva na mesma sessão legislativa em que foi rejeitado; e a ADI 3.619/SP (Rel. Min. Eros Grau, DJ de 20/4/2007), que tratou da inconstitucionalidade de dispositivo do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo que previa a submissão de requerimento de CPI à deliberação do Plenário, em dissonância da simetria constitucional.

²² ADI 1.635/DF, Relator Ministro Maurício Corrêa, DJ de 5/10/2004.

Oportuno destacar, embora não se trate propriamente de ação movida diretamente em face de regimento interno, que recentemente (8/3/2012), o Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADI 4.029²³, declarou incidentalmente a inconstitucionalidade formal de dispositivos da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, considerada parte integrante do regimento comum do Congresso. A resolução em questão disciplina a forma de apreciação das Medidas Provisórias. A inconstitucionalidade daquelas disposições deveu-se, no entender do STF, em razão de colidirem com a regra constitucional que exige parecer de comissão mista sobre medida provisória, antes do seu envio para votação em plenário.

A segunda via de controle, o mandado de segurança de autoria parlamentar, é uma via de controle concreto, pois exige uma situação casuística de violação ao processo legislativo, e é preventivo, uma vez que pode ser acionada durante o processo de elaboração das normas. A autoria é concedida apenas a membros das Casas parlamentares federais, pois, como visto no capítulo 1, o entender do STF é que apenas o parlamentar possui o chamado direito subjetivo público ao devido processo legislativo.

Esta via configura atualmente o mais utilizado mecanismo de controle do processo legislativo no Brasil. Isso porque, como visto acima, o controle abstrato de constitucionalidade tem apresentado poucos casos de relevância em relação à temática em estudo. Conforme vimos no capítulo 1, é por essa via que se tem tido os maiores progressos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Entretanto, resiste ainda o tribunal à apreciação de controvérsias estritamente regimentais.

Não obstante, o mandado de segurança como instrumento de controle do processo legislativo encontra uma série de inconvenientes, como apontado por Barbosa (2010: 199-200). Dentre eles, destacam-se: (1) o notório caráter subjetivo da ação, que pode dar ensejo a desistências abusivas, transformando a regularidade procedimental em instrumento de barganha política; (2) a perda do objeto da demanda no caso de a proposição legislativa cuja forma de elaboração se questiona vir a ser promulgada. Essa segunda desvantagem se dá em virtude de a jurisprudência do Supremo não admitir a impetração do *mandamus* contra lei em tese (súmula 266 do STF), com o intuito de impedir que este, nítido instrumento de controle difuso, venha a se tornar sucedâneo da Ação Direta de Inconstitucionalidade, instrumento por excelência do controle concentrado.

Uma vez exposto o modelo, cabe-nos agora elucidar as razões de sua insuficiência.

²³ ADI 4.029/DF, Relator Ministro Luiz Fux, DJe de 26/6/2012.

No tocante ao controle em abstrato, ou seja, do controle por meio de ação direta de inconstitucionalidade, encontramos o problema de só se admitir o seu ajuizamento em face de normas já promulgadas, isto é, cujo processo de elaboração normativa encontra-se encerrado. A natural complicação daí advinda é o fato de se discutir o procedimento de uma norma que já está a produzir efeitos no mundo jurídico, o que poderá gerar diversos prejuízos aos afetados pela norma, na hipótese de ser declarada a sua inconstitucionalidade. Acrescente-se, ainda, o fato de não se poder utilizar do instrumento no momento em que a violação se apresenta, sendo necessário aguardar o fim do processo para o ingresso perante o tribunal. Por fim, registre-se a dificuldade de acesso ao instrumento, em virtude do diminuto rol de legitimados à sua propositura.

De outra parte, no controle concreto, o qual nos dias atuais é instrumentalizado via mandado de segurança, temos as dificuldades apontadas por Barbosa, quais sejam, possibilidade de desistência abusiva da ação e de perda de objeto em virtude da promulgação da proposição legislativa em debate.

No entanto, a principal razão para a insuficiência do modelo hodierno às exigências do Estado Democrático de Direito, e que é comum às duas frentes investigadas, é a *não aceitação dos dispositivos regimentais como parâmetro de controle do processo legislativo*. É esse o motivo cardeal de inúmeras agressões aos direitos de participação das minorias parlamentares e afrontas ao princípio do devido processo legislativo ficarem sem adequada resposta institucional. Examinaremos no tópico seguinte um emblemático exemplo do que acabamos de asseverar.

3.2 Estudo de caso: o artigo 412, inciso III do regimento interno do Senado Federal

Em 28/11/1970 foi publicada a Resolução do Senado Federal nº 93/1970, resolução que instituiu o atual regimento interno do Senado Federal. O artigo 412 do regimento encontra-se dentro do Título XV, que trata dos princípios gerais do processo legislativo. Vejamos inicialmente a redação de seu *caput* e inciso III, tal como foi concebida originalmente, em 1970:

Art. 412 - A legitimidade na elaboração da norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos:

[...]

III - impossibilidade de prevalência sobre a norma regimental de acordo com as lideranças ou decisão de Plenário, ainda que unânime, tomados ou não mediante voto;

A redação, tanto do *caput*, quanto do inciso é implacável. Prescreve a “observância rigorosa das normas regimentais” e impede peremptoriamente que qualquer acordo prevaleça sobre aquelas normas. São dispositivos que visam excluir das esferas de negociação e discricionariedade políticas qualquer tentativa de trespasse aos procedimentos previstos no regimento. A redação, tal como originalmente concebida, prima pelo caráter cogente e inescapável da norma regimental, valorizando, dessa forma, o rigor procedimental no processo legislativo. A própria norma reconhece inclusive a *legitimação pelo procedimento*, mostrando-se consonante com o paradigma procedimental do Direito.

Entretanto, no ano de 2006, o inciso III do art. 412, veio a sofrer alteração por meio da Resolução 35/06, que conferiu ao dispositivo a seguinte redação:

Art. 412. [...]

III - impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou de decisão do Plenário, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o quórum mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa;

Veja-se aqui que foi criada uma possibilidade de flexibilização das regras regimentais. Contudo, a condição imposta é bastante rigorosa, pois se exige a presença de no mínimo três quintos da Casa, sendo que entre estes presentes, todos precisam estar de acordo com o procedimento alternativo adotado, e, ainda assim, a concordância deve ser apurada mediante votação nominal. Parece-nos uma regra bem razoável, tendo em vista o rigor da condição. A nova redação permitiria que diante de hipóteses excepcionais, um procedimento diverso do previsto pudesse ser adotado. Os direitos minoritários estariam assegurados diante da exigência da unanimidade.

A realidade da aplicação do referido dispositivo, no entanto, é bem diferente. Não raro são sugeridos procedimentos alternativos aos previstos nos regimentos, sendo a aquiescência do plenário verificada por voto de liderança (modalidade em que os líderes dos blocos representam os parlamentares integrantes daquele bloco) e, ainda assim, quando a unanimidade não é alcançada, ignora-se solenemente o fato. Tais ocorrências ficam

registradas nas notas taquigráficas das sessões, mas a recuperação dessas informações sem a referência da proposição legislativa que estaria então em discussão é por demais dificultosa. Tivemos êxito, no entanto, em levantar um caso no qual essas violações ficaram registradas em questões de ordem. Passemos a ele.

Trata-se, na verdade, de uma série de questões de ordem formuladas em 23/2/2011 pelo então Senador Itamar Franco contra a decisão da presidência do Senado, ocupada à época pelo Senador José Sarney, no sentido de incluir em Ordem do Dia para discussão e votação, o Projeto de Lei da Câmara nº 1, de 2011 (PLC 1/2011), que tratava a respeito do valor do salário mínimo para 2011 e sua política de valorização à longo prazo²⁴.

A primeira questão de ordem referia-se à apresentação de requerimento de urgência para o PLC 1/2011 sem a devida fundamentação; a segunda, sobre o requerimento ter sido lido em período da sessão diverso do previsto; a terceira, pela inclusão do PLC 1/2011 na Ordem do Dia da mesma sessão em que se aprovara o requerimento de urgência, quando o regimento prevê que a matéria deveria ser incluída na Ordem do Dia da segunda sessão deliberativa ordinária que se seguisse àquele em que foi aprovada a urgência (Art. 345, II, do regimento).

Todas as questões de ordem foram negadas. Merece destaque o colóquio empreendido durante a discussão da terceira questão levantada, logo após a presidência considerar improcedente a segunda questão, ao argumento de não ter havido prejuízo:

O SR. ITAMAR FRANCO (PPS – MG) – Sr. Presidente, desculpe-me. Se nós vamos nos basear em prejuízo ou não, então é melhor nós jogarmos o Regimento e vamos ficar ao arbítrio da maioria nesta Casa. Quando interessa, aplica-se o Regimento [...] Sr. Presidente, eu vou respeitar, mas continuo dizendo que houve uma infringência e gostaria que os Anais registrassem isso bem. Houve, houve e houve uma infringência ao Regimento da Casa. Nós não podemos ficar aqui ao arbítrio de quem quer que seja; não é só de V. Ex^a, não, de quem quer que seja, nem de mim, nem, sobretudo, do Presidente da Casa. Mas, Sr. Presidente, lamentando a decisão de V. Ex^a – só me resta lamentar –, vou levantar outra questão de ordem. Sr. Presidente, outra decisão tomada na sessão deliberativa de ontem atenta contra o art. 412... Estou invocando os artigos, mas já vi que não adianta invocar os artigos do Regimento, porque o Regimento não é obedecido, e não há nenhum protesto. É incrível que não haja nenhum protesto, meu Deus, quando se infringe o Regimento desta Casa! É uma coisa muito séria infringir o Regimento da Casa, ou pelo menos era no passado. Prossigo: atenta contra o art. 412, inciso III, no que diz respeito à prevalência de decisão do Plenário sobre norma regimental. Refiro-me à inclusão, na Ordem do Dia de hoje, do Projeto de Lei da Câmara nº 1, de 2011. [...] Aplica-se o Regimento quando interessa, não se aplica quando interessa à maioria. Encerrada a votação e declarado aprovado o Requerimento nº 106, de 2011, V. Ex^a, Sr. Presidente, anunciou que “não havendo objeção do Plenário”, a matéria constaria da Ordem do Dia de hoje. Continuo. Com todo respeito, Sr. Presidente, acredito que V.

²⁴ Questão de Ordem nº 1/2011. Senador Itamar Franco. Diário do Senado Federal de 23/2/2011, pp. 4738 *et seq.*

Ex^a teve a melhor das intenções, mas a **decisão tomada fere o art. 412, inciso III, do Regimento Interno, mais uma vez, na parte que estabelece a impossibilidade de prevalência de decisão do Plenário sobre norma regimental, exceto quando tomada por unanimidade, mediante voto nominal, com quórum de três quintos dos membros da Casa. O dispositivo é claro, Sr. Presidente: voto nominal. Não é admitida votação simbólica nesse caso. É Princípio Geral do Processo Legislativo a nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental, conforme o art. 412, inciso IV.** Por esse motivo, solicito a retirada da matéria da Ordem do Dia de hoje e sua inclusão, conforme determinam os arts. 336 e 345 do Regimento, na Ordem do Dia de amanhã. (extraído do DSF de 23/2/2014, p. 4740-4741, grifos nossos)

Veja-se aqui que a fala de Itamar Franco confirma o que já é sabido pela experiência, que o desrespeito ao regimento interno configuraria prática corriqueira no Senado Federal. Acusa o Senador estarem os direitos da minoria serem prejudicados em prol dos interesses majoritários. Por fim, traz à baila a redação do art. 412, III, deixando clara a sua violação. Vejamos agora a curiosa resposta do Senador José Sarney:

O SR. PRESIDENTE (José Sarney. Bloco/PMDB – AP) – Eu quero dizer a V. Ex^a que nenhum Senador presente levantou qualquer objeção a esse respeito. E **diz o Regimento também, no art. 294, que o processo de votação nominal ‘se utilizará nos casos em que seja exigido quórum especial de votação ou por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador, ou ainda, quando houver pedido de verificação’.** Quer dizer, nenhum dos Senadores que estavam presentes nesta Casa fez qualquer um desses pedidos. Diz mais o Regimento: “far-se-á registro eletrônico dos votos, obedecidas as seguintes normas”. Aí ele segue as normas que foram seguidas. **Se não foi requerido, foi aprovada a matéria e sem a necessidade de votação nominal, porque, para ser votação nominal, ela teria que ser requerida, a requerimento de qualquer Senador,** diz o art. 294. Se não foi requerida a votação nominal, eu não podia proceder *ex officio*. (extraído do DSF de 23/2/2014, p. 4741, grifos nossos)

Como se pode perceber, tal argumentação é, no mínimo, imprudente. A parte final do art. 294 apresenta uma hipótese aditiva aos casos em que deve haver votação nominal. Em momento algum o referido artigo condiciona todas as hipóteses a requerimento de Senador. A conjunção "ou" presente na parte final do dispositivo evidencia claramente a ampliação das possibilidades de votação nominal, não uma condição restritiva para a sua aplicação. Observa-se aqui um flagrante desrespeito ao regimento e uma desconsideração completa aos interesses minoritários.

Caso o Senador Itamar Franco impetrasse mandado de segurança, vislumbramos apenas duas possibilidades: ou a segurança seria denegada, ao argumento de que a interpretação dos dispositivos regimentais constitui matéria *interna corporis*, cuja solução só pode ser encontrada dentro do Poder Legislativo, ou no intuito de conceder a segurança, seria possível aduzir de que a situação configura uma violação ao direito subjetivo do parlamentar.

No entanto, note-se que na segunda hipótese, mesmo que se argumente não se estar entrando em matéria de interpretação regimental, seria impossível verificar afronta ao direito ao devido processo legislativo sem a averiguação dos dispositivos regimentais em questão. O tribunal precisaria afirmar não estar procedendo ao exame regimental, quando na realidade, estaria. A resolução da questão dependeria dessa forma da ocultação de parte imprescindível da *ratio decidendi*, depondo contra o correto exercício da função judicial.

Esta dramática situação de supressão dos direitos da minoria e flagrante desrespeito ao devido processo legislativo, dado o atual modelo de controle, simplesmente não encontra qualquer forma íntegra de solução, nem no Poder Judiciário, muito menos no Poder Legislativo. O Regimento Interno prevê o recurso da decisão da presidência ao plenário, o qual decidirá, pelo voto pela procedência ou não a questão de ordem. Ora, é a própria maioria que está suprimindo os direitos da minoria nessa situação. Não se pode esperar que decida no sentido contrário de uma decisão da presidência que a beneficia. Tanto é assim que o Senador Itamar Franco achou por bem não se dar ao trabalho de entrar com o recurso. Ao Senador vencido, coube apenas o desabafo:

O SR. ITAMAR FRANCO (PPS – MG) – Sr. Presidente, eu não posso fazer nada. V. Ex^a está rejeitando todas as minhas argumentações. Eu, inclusive, tinha mais uma questão de ordem, mas não vou perder o meu tempo nem o de V. Ex^a, porque tudo o que eu alegar aqui V. Ex^a vai rejeitar; tudo o que eu falar regimentalmente, V. Ex^a está dando uma interpretação. V. Ex^a leva uma interpretação para o Plenário, quando entendo que o próprio Presidente da Casa deveria... não poderia nem levar isso ao Plenário, porque ele sabia que estava contrariando o Regimento da Casa. Agora, se a maioria da Casa vai sempre poder desrespeitar o Regimento, porque é maioria....[...] Eu apenas – com todo o respeito aos Senadores que chegaram aqui comigo – peço que tomemos cuidado, Sr. Presidente, porque, quando o Senado deixa de ser real para se tornar apenas manobra da maioria, nós vamos muito mal. (extraído do DSF de 23/2/2014, p. 4741-4742)

Cremos então, estar nitidamente evidenciada, a necessidade do controle judicial do processo legislativo fundado na observância dos regimentos internos das Casas Legislativas federais.

3.3. Possibilidades de ampliação do controle judicial do processo legislativo

Constatando-se, portanto, as insuficiências e problemas do atual modelo de controle judicial somos instados a procurar soluções para a questão, de modo a termos um controle do

processo legislativo que atenda às exigências do Estado Democrático de Direito. Serão apontadas aqui, unicamente, soluções *de lege lata*, uma vez que não reputamos necessárias, embora sempre possíveis, alterações *de lege ferenda* para que se realizem as adequações pretendidas.

Apontamos, primeiramente, a utilização da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) como uma via adicional de controle do processo legislativo.

A ADPF foi prevista originalmente no texto da Constituição Brasileira de 1998, mas seu efetivo cabimento e procedimento só foram estabelecidos com o advento da Lei 9.882/99. É a arguição um instrumento de controle concentrado, que tem por objetivo "evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público". O conceito de preceito fundamental, no entanto, não é definido na lei e necessita ser encontrado a partir do amadurecimento do instituto. No entanto, um indício de que o objeto da ADPF pode abarcar o controle de violações ao devido processo legislativo pode ser encontrado em lição do Ministro Gilmar Mendes a esse respeito:

a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a disposições que confiram densidade normativa ou significado específico a esse princípio. (2007: 84).

Entendemos ser este o caso de determinadas normas regimentais procedimentais, que estariam a conferir densidade normativa aos princípios democrático e do devido processo legislativo. Saliente-se que a própria lei da ADPF já previa em seu Art. 1º, parágrafo único, inciso II, a possibilidade do ajuizamento da ação para questionar a aplicação dos regimentos internos das Casas Legislativas federais, na elaboração das normas previstas no art. 5º da Constituição Federal²⁵. Esse dispositivo, no entanto, foi vetado pela Presidência da República. Nas razões do veto, podemos ver ainda a permanência da doutrina dos atos *interna corporis* no entendimento dos órgãos oficiais:

Não se faculta ao Egrégio Supremo Tribunal Federal a intervenção ilimitada e genérica em questões afetas à "interpretação ou aplicação dos regimentos internos das respectivas casas, ou regimento comum do Congresso Nacional" prevista no inciso II do parágrafo único do art. 1º. Tais questões constituem antes matéria *interna corporis* do Congresso Nacional. A intervenção autorizada ao Supremo Tribunal Federal no âmbito das normas constantes de regimentos internos

²⁵ Lei 9.882/99, art. 1º, parágrafo único: Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental: [...] II - (VETADO): em face de interpretação ou aplicação dos regimentos internos das respectivas Casas, ou regimento comum do Congresso Nacional, no processo legislativo de elaboração das normas previstas no artigo 5º da Constituição Federal.

do Poder Legislativo restringe-se àquelas em que se reproduzem normas constitucionais.

Não obstante, cremos, ainda assim, ser possível a propositura de ADPF com base em violação ao devido processo legislativo, inclusive se a violação decorresse da inobservância de dispositivos regimentais. Isto porque, por um lado, o texto não vetado permite este entendimento, como vimos acima. Por outro, as razões do veto não são de forma alguma vinculantes. Apenas expressam o entendimento da Presidência da República no momento de exercício daquela atribuição constitucional.

O veto ao dispositivo em questão também foi alvo da crítica do professor André Del Negri, que assim se posicionou:

Infere-se que o Executivo, recusando-se sancionar referidos artigos, e portanto, não permitindo atividade fiscalizadora no âmbito de produção do direito, põe-se a administração-governativa a trabalhar uma Constituição não asseguradora de direitos instituídos e já acertados no plano instituinte (art. 5º, inciso XXXV, CB/88). A ideologia desse órgão governativo-administrativo enfatiza o princípio de uma separação de funções às avessas, se analisada em face dos direitos constitucionais mínimos de produção legitimadora-legislativa devida a toda sociedade autorizada pelos atributos constitucionais de exercício da cidadania. Percebe-se que o Executivo ainda homologa a retórica de uma proteção mascaradora e impeditiva na implementação dos direitos fundantes da cidadania pelo exercício do processo constitucional [...] (2011: 111).

Como instrumento de controle concreto, a ADPF possibilita a discussão da regularidade procedimental de proposições ainda durante a fase de elaboração destas. Nesse aspecto, mostra-se solução superior à ADI.

Da mesma forma, como instrumento de controle concentrado de constitucionalidade, a ADPF não perderia seu objeto em razão da promulgação da norma cujo procedimento de elaboração se questiona. Nesse caso, o máximo que poderá ocorrer é a conversão da ADPF em ADI. Nisso a arguição se apresenta como solução mais vantajosa que o mandado de segurança.

Saliente-se, no entanto, conforme enfatiza Barbosa (2010: 204) que a utilização da ADPF só pode ser aceita na hipótese de não haver outro meio eficaz de sanar a lesividade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99). Tal circunstância implica numa atuação mais contida por parte do STF. Essa característica da ADPF é, na verdade, uma virtude, na medida em que levará os interessados a esgotarem todos os meios de solução, inclusive político-administrativos, para

poderem propor a ação, evitando, portanto, a interferência excessiva do Poder Judiciário no processo legislativo.

Além da ADPF, maior possibilidade de ampliação do controle do processo legislativo é também a mais simples e urgente: o abandono da teoria dos atos *interna corporis* pelo Supremo Tribunal Federal e o mais aprofundado comprometimento da excelsa corte com o princípio democrático e sua natural decorrência, o princípio do devido processo legislativo.

Ao reconhecer a ofensa relevante à regularidade procedimental, quer prevista em dispositivo constitucional, quer nos regimentos internos das Casas Legislativas, deve o Tribunal aplicar a sanção própria da inconstitucionalidade, qual seja, a declaração da nulidade do ato impugnado. O que importará para o deslinde de tais causas é a existência de ofensa aos princípios em comento, sejam diretas ou reflexas. Dessa forma, amplia-se o parâmetro de controle para considerar as disposições procedimentais dos regimentos internos concernentes à materialização dos princípios democrático e do devido processo legislativo, tanto em sede de mandado de segurança quanto no controle concentrado de constitucionalidade.

Convém ressaltar, entretanto, que as eventuais derrotas políticas no jogo democrático não devem se confundir com as graves ofensas aos princípios constitucionais. Deve-se ter sempre em mente a valiosa observação de Cavalcante Filho:

É certo que não se pode excluir da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça de lesão a um direito (CF, art. 5º, XXXV). Contudo, deve ser entendida em termos a existência de um direito ao devido processo legislativo, sob pena de se judicializar todo o processo de formação das espécies normativas. Com isso, seria desrespeitado o princípio da separação de poderes e o preceito hermenêutico da conformidade funcional, pois todas as discussões do Legislativo seriam revistas pelo Judiciário, subordinando aquele poder a este. Além disso, haveria sempre o risco de permitir um exacerbado e indesejável ativismo judicial, de modo que todas as discussões legislativas iriam submeter-se (2012: 259).

De fato, o Supremo Tribunal Federal não estaria autorizado a usurpar a função legislativa do Parlamento. É certo que deve haver uma esfera de discricionariedade aos parlamentares na sua tarefa de elaboração das leis. São lícitos juízos de conveniência e oportunidade sobre as matérias a serem apreciadas, bem como as habituais negociações e formações de consenso sobre o conteúdo dessas matérias. O Supremo não deve se converter em mera instância continuadora dos embates políticos, nem em "câmara revisora de toda a elaboração legislativa pelo Congresso Nacional" como asseverou o Ministro Sepúlveda Pertence com legítima preocupação durante o julgamento do MS 22.503.

Sim, deve o Supremo Tribunal Federal ser provocado em caso de atentados ao devido processo legislativo, bem como a outros desdobramentos do princípio democrático, mas deve, contudo, autolimitar-se diante do exercício regular do jogo político. Tal como lembra Macedo, "a autolimitação judicial só se justificará em razão do reconhecimento legítimo das competências constitucionais pelo Parlamento" (2007: 220). Sua atuação, em matéria de controle de conformidade procedimental deve restringir-se, como defende Ely, à atuação como árbitro, intervindo apenas para assegurar a desobstrução dos canais de mudança e na defesa das regras do jogo, possibilitando a participação e atuação das minorias no processo legislativo.

Conclusão

A estruturação do Estado e da sociedade a partir de leis democraticamente elaboradas tem sido o grande objetivo perseguido pela maior parte das nações. Isso porque se encontrou no governo das leis e na forma democrática de elaboração destas o meio mais estável e justo de associação para a vida em comunidade. Por tal razão é que o processo de elaboração das normas jurídicas precisa ser acompanhado com todo devotamento e responsabilidade.

O controle do processo legislativo se apresenta então como ferramenta essencial de fiscalização e correção dos vícios acometidos durante o procedimento de elaboração normativa. Pôde-se constatar que embora existam mecanismos de controle político, fundados em critérios discricionários, o controle judicial requer parâmetros jurídicos para seu exercício, de modo a efetivamente garantir a observância dos procedimentos. O parâmetro fundamental que tal controle utiliza é, naturalmente, a Lei Maior. Não obstante, o processo legislativo é regulado ainda pelos regimentos internos das casas legislativas, de maneira que estes também poderiam ser utilizados como parâmetro. O Supremo Tribunal Federal, no entanto, rejeita a possibilidade com base na doutrina dos atos *interna corporis*.

Pôde-se atentar que a doutrina teve muita força entre os séculos XVII e XIX, ao consagrar o princípio da soberania do parlamento. Referido princípio sustentava a exclusão do exame dos atos parlamentares por qualquer agente externo, objetivando com isso resguardar a independência das assembleias contra o poder monárquico. Sua influência pode ser sentida até hoje em especial no direito francês e italiano. No entanto, países como a Costa Rica e a Espanha a têm superado, vindo a exercer o controle judicial da regularidade procedimental também com base em normas regimentais. No Brasil, entretanto, em nome do princípio da separação de poderes, o argumento *interna corporis* ainda tem encontrado defensores.

Constatou-se, contudo, que o princípio da separação de poderes, da forma que é compreendido nos dias de hoje, não desautoriza o controle judicial. Na realidade, especialmente a partir da contribuição norte-americana, que desenvolveu o sistema de freios e contrapesos e o princípio da supremacia da Constituição, referido princípio vem até a recomendá-lo, para salvaguardar a normatividade constitucional. Dessa forma, uma vez encontrados fundamentos constitucionais para extensão do parâmetro de controle às normas procedimentais previstas nos regimentos, poderemos considerar compatível essa extensão com a separação de poderes.

Verificamos que os necessários embasamentos constitucionais emanam fundamentalmente do princípio democrático e do princípio do devido processo legislativo. Pudemos compreender, com Ely, que o mau funcionamento de uma democracia se dá quando os detentores dos interesses majoritários suprimem de alguma forma os direitos de participação das minorias (obstruem os canais da mudança) ou quando negam a essas minorias a proteção que conferem a outros grupos. Cabe à corte suprema atuar como árbitro, de modo a impedir tais práticas e restaurar o correto fluir democrático.

Do ponto de vista do controle do processo legislativo, a atuação judicial deve visar garantir o seguimento dos procedimentos que mantêm a fluência do jogo democrático. A observância dos ditames procedimentais no momento de elaboração das normas constitui fator fundamental de atribuição de legitimidade ao diploma normativo emitido, como defende Habermas, pois garante que o ato foi gerado de maneira democrática, com a atuação e participação de todos os interessados no processo. A força pode levar à obediência, mas a legitimidade leva à aceitação. É apenas com esse sentimento que se pode justificar a submissão à lei, mesmo que com ela não se concorde.

Daí o princípio do devido processo legislativo: a garantia da observância procedimental a conferir legitimidade às normas geradas. Em nome desse princípio, portanto, a norma procedimental que confere densidade material ao princípio democrático precisa receber a proteção da jurisdição constitucional. É na proteção desses princípios que o controle da observância de determinadas normas regimentais encontra justificativa constitucional.

Observamos ainda, que o atual modelo de controle do processo legislativo brasileiro é insuficiente para o resguardo dos princípios apontados. Isso porque, de um lado, apresenta defeitos instrumentais devido à inadequação das ações frequentemente utilizadas para provocá-lo (mandado de segurança e ação direta de inconstitucionalidade). De outro, ainda padece do anacronismo teórico da doutrina dos atos *interna corporis*, que o impede de utilizar qualquer disposição regimental como parâmetro de controle.

Acompanhando um caso de flagrante descumprimento do art. 412, III, do regimento interno do Senado Federal, pudemos perceber que a correta atuação do Supremo Tribunal Federal para a questão, caso fosse instado a se manifestar, demandaria a análise da interpretação que foi dada ao dispositivo. Tem-se, dessa forma, mais um reforço à necessidade do abandono da teoria dos atos *interna corporis*.

Por fim, vislumbramos duas possibilidades para aperfeiçoamento do controle do processo legislativo, ambas *de lege lata*, pois não demandam nenhuma inovação normativa para que venham a se realizar: a utilização da ADPF como instrumento de controle do processo legislativo e a ampliação do parâmetro de controle para abarcar também as disposições procedimentais previstas nos regimentos internos das casas legislativas.

A primeira possibilidade viria a aprimorar a adequação instrumental do controle, permitindo que se tenha uma ação dotada de maior versatilidade, que comporte as demandas suscitadas, e que não venha a perder seu objeto por questões de alcance. A segunda, configuraria o grande aperfeiçoamento do controle judicial do processo legislativo, pois, aliada à primeira solução, viria a cobrir de forma muito mais abrangente as situações que estão a reivindicá-lo.

As transgressões às condições democráticas da gênese legislativa precisam receber a ingerência de mecanismos de controle eficazes se quisermos garantir os pressupostos do Estado Democrático de Direito. E para isso é necessário que se verifique, quando do controle da elaboração legislativa, a observância regimental.

Vale frisar uma vez mais, contudo, que a atuação do Supremo Tribunal Federal no controle do processo legislativo só se justifica em caso de violação dos princípios apontados. Naquilo que é próprio do jogo democrático, deve a corte buscar a contenção, de modo a não usurpar de fato a função legislativa.

Chegando ao final deste estudo, há que se reconhecer a existência de espaço para desenvolvimento e expansão das questões aqui abordadas. Sem dúvida há pontos que se beneficiariam de maiores polimentos. Apresentamos aqui aquilo que se mostrou possível trabalhar a partir do tempo e recursos disponíveis. O corrente estudo aponta uma direção, mas os seus reais contornos só poderão ser delineados à medida que se implementem e se consolidem as novas práticas. Tem-se, portanto, um ponto de partida, jamais de chegada.

REFERÊNCIAS

1. LIVROS

- BARBOSA, Leonardo Augusto. **Processo legislativo e democracia:** parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- BRITTO, Carlos Ayres. Separação dos poderes na constituição brasileira. In: CLÈVE, Clèmerson; BARROSO, Luís. (orgs.) **Direito Constitucional:** organização dos poderes da república. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, vol. 4 (Coleção doutrinas essenciais) p. 35-49.
- BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O controle jurisdicional do processo legislativo.** 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional.** 1. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956. vol 2.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.
- CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional.** 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2012.
- CAPPELLETTI, Mauro. Constitucionalismo moderno e o papel do Poder Judiciário na sociedade contemporânea. In: CLÈVE, Clèmerson; BARROSO, Luís. (orgs.) **Direito Constitucional:** organização dos poderes da república. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, vol. 4 (Coleção doutrinas essenciais) p. 929-939.
- CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle judicial e processo legislativo:** a observância dos regimentos internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.
- COSTA, Nelson Nery. **Ciência Política.** 3. ed. rev. atual. e amp. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- DEL NEGRI, André. **Processo constitucional e decisão interna corporis.** 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.
- ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança:** uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo.** 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007a.
- FERREIRA FILHO, Manoel. **Estado de direito e constituição.** 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007b.
- FONSECA, Tiago Moreira da. **Os atos interna corporis e as minorias parlamentares:** Análise sobre a legitimidade do controle judicial em defesa dos direitos de atuação das minorias parlamentares.. 2011, 73f. Trabalho de Conclusão de Curso. (Especialização em Processo Legislativo) Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2011.
- HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms:** contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: The MIT Press, 1996.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia:** entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 2 v.

- KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- KELSEN, Hans. *La giustizia costituzionale*. Trad. Carmelo Geraci. Milano: Giuffè, 1981.
- MACEDO, Cristiane Branco. **A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no Estado Democrático de Direito**. 2007 235f. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília, 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MENDES, Gilmar. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei n 9.882, de 3.12.1999**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- OLIVEIRA, Marcelo Cattoni de. **Devido processo legislativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.
- SALDANHA, Nelson. **O Estado moderno e a separação de poderes**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1987.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.
- TAVARES, André Ramos. A superação da doutrina tripartite dos "poderes" do Estado. In: CLÈVE, Clèmerson; BARROSO, Luís. (orgs.) **Direito Constitucional: organização dos poderes da república**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, vol. 4 (Coleção doutrinas essenciais) p. 25-33.
- TAVARES, Sebastião Gilberto Mota. **Controle jurisdicional preventivo da lei: o devido processo legislativo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

2. DECISÕES

- BRASIL. Senado Federal. Questão de Ordem do Senado Federal nº 1, de 2011. Sen. Itamar Franco e Presidência do Senado Federal. Brasília, DF. 23 de fevereiro de 2011. **Diário do Senado Federal** Brasília, DF, 24 fev. 2011. p. 4738-4742.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.546. Procurador-Geral da República e Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo Relator: Ministro Nelson Jobim. Brasília, DF. 3 de dezembro de 1998. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 6 abr. 2001. p. 66.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.635. Partido dos Trabalhadores e Câmara dos Deputados Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, DF. 19 de outubro de 2000. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 5 out. 2004. p. 13.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.038. Partido dos Trabalhadores e Governo do Estado da Bahia (e outra) Relator para acórdão: Ministro Nelson Jobim. Brasília, DF. 18 de agosto de 1999. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 25 fev 2000. p. 51.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.666. Partido Social Liberal e Congresso Nacional Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF. 3 de outubro de 2002. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 6 dez. 2002. p. 51.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.619. Partido dos Trabalhadores e Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, DF. 1º de agosto de 2006. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 20 abr. 2007. p. 78.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029. Associação Nacional dos Servidores do Ibama e Presidência da República (e outro) Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF. 8 de março de 2012. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 26 jun. 2012. nº 125.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Mandado de Segurança nº 1.423. Carlos Castilho Cabral. Relator: Ministro Otávio Gallotti. Rio de Janeiro, RJ. 22 de fevereiro de 1951. **Diário da Justiça**, Rio de Janeiro, RJ, 14 jun. 1951. p. 5287.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Mandado de Segurança nº 20.247 Orestes Quércia e Presidência do Senado Federal. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF. 18 de setembro de 1980. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 21 nov. 1980. p. 9805.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Mandado de Segurança nº 20.257. Itamar Franco (e outro) e Mesa do Congresso Nacional. Relator para acórdão: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF. 8 de outubro de 1980. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 27 fev. 1981. p. 1304.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Mandado de Segurança nº 20.471. Airton Sandoval Santana e Presidência do Senado Federal. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, DF. 19 de dezembro de 1984. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 22 fev. 1985. p. 1589.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. *Habeas Corpus* nº 71.193. Paulo Henrique Sawaya Filho e Presidência da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF. 6 de abril de 1994. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 23 mar. 2001. p. 95.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Mandado de Segurança nº 22.503. Sandra Starling (e outros) e Presidência da Câmara dos Deputados. Relator para acórdão: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, DF. 8 de maio de 1996. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 6 jun. 1997. p. 24.872.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Mandado de Segurança nº 24.831. Pedro Simon (e outros) e Presidência do Senado Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF. 22 de junho de 2005. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 4 ago. 2006. p. 26.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Mandado de Segurança nº 26.441. Fernando Coruja (e outros) e Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF. 25 de abril de 2007. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 18 fev. 2009. nº. 237.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 32.885. Aécio Neves da Cunha (e outros) e Presidência do Senado Federal. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF. 23 de abril de 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 28 abr. 2014. nº. 79.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 266**. Não cabe mandado de segurança contra lei em tese. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_201_300>. Acesso em: 10 nov. 2014.

3. NORMAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Planalto**, Brasília, DF, 2014. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em 10 ago. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**, Brasília, DF, 2014. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 10 ago. 2014.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. **Senado**, Brasília, DF, 2014. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislacao/>>. Acesso de em 10 nov. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. **Planalto**, Brasília, DF, 2014. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm>. Acesso em 10 ago. 2014.