

# ASPECTOS GERAIS, NATUREZA JURÍDICA E CARACTERÍSTICAS DOS REGIMENTOS DAS CASAS LEGISLATIVAS

Derly Barreto e Silva Filho<sup>1</sup>

---

**Sumário:** 1 – Introdução. 2 – Aspectos Gerais, Importância Jurídico-Política E Finalidade Dos Regimentos Parlamentares. 3 – Natureza Jurídica Dos Regimentos Parlamentares. 4 – Características Dos Regimentos Parlamentares. 5 – Conclusão. Bibliografia.

---

## 1. Introdução

Em países europeus como Itália, França e Espanha, onde a produção bibliográfica sobre o *Direito Parlamentar* desenvolveu-se bastante nas últimas décadas, renomados autores ressaltam a importância jurídico-política do estudo de suas fontes, dentre as quais os *regimentos parlamentares*<sup>2</sup>. Andrea Manzella<sup>3</sup>, por exemplo, afirma que tais diplo-

---

1 Procurador do Estado de São Paulo. Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor do Curso de Especialização em Direito Constitucional da PUC-SP. Presidente do Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo – SINDIPROESP (biênio 2017-2018). Membro das Comissões de Advocacia Pública, de Direito Constitucional e de Direitos e Prerrogativas da OAB-SP (triênio 2016-2018). Ex-conselheiro eleito da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (biênio 2013-2014).

2 Cf. SILVA FILHO, Derly Barreto. A presidencialização do Poder Legislativo e a parlamentarização do Poder Executivo no Brasil. *Fórum Administrativo*. Belo Horizonte: ano 17, nº 193, p. 17-43, março de 2017, e \_\_\_\_\_. O Supremo Tribunal Federal e a tutela das minorias parlamentares nos 20 anos da Constituição Federal, São Paulo, *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, nº 67/68, p. 187-240, jan./dez. 2008, p. 191.

3 MANZELLA, Andrea. Diritto parlamentare e regolamenti delle camere nel quadro

mas são instrumentos técnicos pelos quais o processo político torna-se processo jurídico. Para Eugène Pierre<sup>4</sup>, muitas vezes eles exercem mais influência na condução dos negócios públicos do que a própria Constituição. “Com um mau regimento, um mau trabalho. Com um bom regimento, tem-se a oportunidade de obter um bom trabalho” – sentenciam Joseph Barthélemy e Paul Duez<sup>5</sup>, esclarecendo que o regimento parlamentar sobreleva em importância quando a Constituição é concisa e que uma boa reforma regimental torna desnecessária uma emenda constitucional. No mesmo sentido, Nicolás Pérez Serrano<sup>6</sup> afirma que a correta elaboração das leis e a boa marcha dos debates parlamentares dependem da sabedoria e da prudência das disposições regimentais. Da bondade e adequação aos regimentos – adverte, corretamente, Manuel Martínez Sospedra<sup>7</sup> – dependem, não em escassa medida, a qualidade do trabalho parlamentar e a capacidade do Parlamento para responder adequadamente às demandas sociais<sup>8</sup>. Segundo José Antonio Alonso de Antonio e Ángel Luis Alonso de Antonio<sup>9</sup>, os regimentos parlamentares

---

constituzionale. *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, v. 1, p. 21-34, 1985, p. 23.

- 4 PIERRE, Eugène. *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. Paris: Librairies-Imprimeries Réunies, 1893, p. 428.
- 5 BARTHÉLEMY, Joseph; DUEZ, Paul. *Traité de droit constitutionnel*. Paris: Librairie Dalloz, 1933, p. 521.
- 6 SERRANO, Nicolás Pérez. *Tratado de derecho político*. 2. ed. Reimpresión. Madrid: Editorial Civitas, 1997, p. 772.
- 7 SOSPEDRA, Manuel Martínez. *Las instituciones del gobierno constitucional: sistemas de gobierno y órganos*. 2. ed. Valencia: Fundación Universitaria San Pablo C.E.U., 1994, p. 263. Esclarece o autor, ainda, que um regimento adequado pode ter um papel capital na capacidade parlamentar para responder com urgência e prontidão à necessidade de produzir normas ou resolver crises políticas e, sobretudo, tem um papel crucial na capacidade parlamentar para legitimar a legislação em razão do procedimento (*ibidem*, p. 264).
- 8 A propósito, Hans Kelsen salienta: “Todo o *procedimento parlamentar* visa alcançar um caminho intermediário entre interesses opostos, uma resultante das forças sociais antagônicas. Ele prevê as garantias necessárias para que os interesses discordantes dos grupos representados no parlamento tenham a palavra e possam manifestar-se como tais num debate *público*. E, se procurarmos o sentido mais profundo do procedimento especificamente antitético-dialético do parlamento, esse sentido só poderá ser o seguinte: da contraposição de teses e antíteses dos interesses políticos deve nascer de alguma maneira uma síntese, a qual, neste caso, só pode ser um compromisso” (KELSEN, Hans. *A democracia*. Trad. dos originais em alemão: Vera Barkow; dos originais em inglês: Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla; dos originais em italiano: Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 1993, p. 129).
- 9 ANTONIO, José Antonio Alonso de; ANTONIO, Ángel Luis Alonso de. *Derecho parlamentario*. Barcelona: J. M. Bosch Editor, 2000, p. 27.

constituem verdadeiras armas que todos os partidos políticos querem ter nas mãos. E, nas palavras de Antonio Alcalá Galiano<sup>10</sup>, “‘o descuido dos Regimentos’ contribui em grande medida para que os corpos legisladores desempenhem mal a sua tarefa, que consiste em fazer leis e dirigir os afazeres referentes ao país; e desempenhar estas tão importantes tarefas de um ou de outro modo implica mudar a índole dos Parlamentos; e talvez vermos cair em descrédito instituições vitais (...)”.

No Brasil, entretanto, o labor expositivo, interpretativo e sistematizador das regras atinentes ao Poder Legislativo cinge-se, basicamente, ao campo do Direito Constitucional, ramo do Direito Público dedicado ao estudo das normas que estruturam e organizam o Estado, estabelecem a competência de seus órgãos e seus agentes e prescrevem o modo de exercício do poder político. Por aqui, as reflexões doutrinárias sobre a organização e o funcionamento do Parlamento que se adstringem à letra do texto constitucional correspondente tendem, amiúde, a ser breves e a relegar importantes assuntos relacionados à sua vida, que não se exauram no documento constitucional<sup>11</sup>.

Aliás, pela clássica definição proposta por Vincenzo Miceli<sup>12</sup> há mais de um século – e que aqui é a adotada, com um breve aperfeiçoamento, a título de atualização histórica –, percebe-se, com clareza, que o Direito Parlamentar não se confina à Constituição, embora ela seja a sua principal fonte. Para o autor, Direito Parlamentar é o complexo de relações político-jurídicas que se desenvolvem no interior de uma assembleia política ou entre as várias assembleias políticas existentes em um Estado ou entre elas e os outros poderes públicos, assim como as normas que formulam e regulam tais relações e a ciência que as estuda. É, em outros ter-

---

10 GALIANO, Antonio Alcalá. *Lecciones de derecho político constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 169.

11 A abstração e a desconsideração das normas gestadas e editadas pelas Casas Legislativas com o propósito de regar com minudência as suas funções implicam efetuar um escrutínio não inteiramente provido dos elementos de captação e aferição de eventuais vícios da atividade parlamentar legiferante. Eis a razão pela qual deve ser evidenciada a importância dos regimentos – principal fonte do direito parlamentar – para, por exemplo, a tarefa de controle dos atos parlamentares que se praticam visando à concepção de leis e ao pleno exercício das funções legislativas atípicas.

12 MICELI, Vincenzo. *Principii di diritto parlamentare*. Milano: Società Editrice Libreria, 1910, p. 1.

mos, aquela parte do Direito Constitucional que se refere à organização interna e ao funcionamento dos Parlamentos. Como hoje as instituições parlamentares, em vista da democratização do acesso ao Parlamento, representam os mais variados segmentos e interesses sociais, especialmente os minoritários e os oposicionistas, encartam-se, no Direito Parlamentar, as normas que se incumbem de reger a participação plural de todas as agremiações partidárias, de todos os seus membros nos processos de formação da vontade parlamentar. Logo, além das relações político-jurídicas que se desenvolvem no interior de uma assembleia política ou entre elas e os outros poderes públicos e as normas que formulam e regulam tais relações e a ciência que as estuda, o Direito Parlamentar abrange as relações jurídico-políticas e a sua correspondente normatização atinentes ao pluralismo político e partidário.

Dada a imbricação entre Constituição e regimento parlamentar, Roger Bonnard <sup>13</sup> ressalta, com razão, que o estudo do Direito Constitucional deve levar em consideração também os próprios regimentos parlamentares. Segundo o autor, desde 1789 as assembleias possuem um poder normativo que não se limita a questões secundárias, mas abrange *pontos essenciais* do regime constitucional<sup>14</sup>.

O objeto do presente estudo consiste em perscrutar a natureza jurídica e as características dos regimentos parlamentares, diplomas que tratam de temas da mais alta significação para o Estado Democrático de Direito, mas que, paradoxalmente, não têm sido investigados com a devida atenção e a atenção devidas pela doutrina nacional, e isto apesar da ingente necessidade de aperfeiçoar e tornar mais eficiente e representativa a ação parlamentar do Estado brasileiro.

13 BONNARD, Roger. *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789 (notices historiques et textes)*. Paris: Recueil Sirey, 1926, p. 5.

14 Marcel Prélot esboça entendimento semelhante, quando afirma que o regimento parlamentar é a constituição interna de uma assembleia e, por conseguinte, parte essencial do Direito Constitucional, no sentido material do termo (PRÉLOT, Marcel. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 5. ed. Paris: Dalloz, 1972, p. 780). Sobre a autonomia normativa dos Parlamentos, cf. SILVA FILHO, Derly Barreto e. A presidencialização do Poder Legislativo e a parlamentarização do Poder Executivo no Brasil. *Fórum Administrativo*, nº 193, p. 17-43, março de 2017, p. 18-20.

## 2. Aspectos Gerais, Importância Jurídico-Política e Finalidade dos Regimentos Parlamentares

Nos debates travados no seio da Assembleia Nacional Constituinte francesa, uma das primeiras questões que se levantaram foi acerca da necessidade de dotá-la de regras que garantissem o bom funcionamento parlamentar nas tumultuadas sessões que se avizinhavam.

Em 7 de junho de 1789, foi estabelecido um regimento provisório, substituído por outro mais estável, editado em 29 de julho do mesmo ano, que se ocupou de estabelecer os órgãos de direção assemblear, de reconhecer as suas funções e de ordenar os trabalhos, os debates e a concessão de palavra aos participantes e os meios para a sua difusão<sup>15</sup>. Aliás, preocupação dessa ordem permeia toda a evolução das instituições representativas, de modo a se poder afirmar que o Direito Parlamentar é tão antigo quanto as próprias organizações políticas<sup>16</sup>.

Os regimentos parlamentares, como se percebe, revelam-se uma clara alternativa à anarquia parlamentar, na medida em que procuram assegurar o adequado funcionamento do Parlamento, não sendo de se estranhar, assim, que a primeira preocupação científica do Direito Parlamentar tenha sido, exatamente, o estudo das *técnicas relativas ao procedimento*<sup>17</sup>.

Os mais antigos sistemas políticos que tinham em sua estruturação institucional órgãos deliberantes ou consultivos de caráter colegiado possuíam normas, usos ou práticas que regulavam a sua organização e o seu funcionamento. Daí não ser viável a concepção de assembleias nas democracias diretas nas mais antigas cidades gregas nem os Comícios e o Senado na República romana sem adequados preceitos reguladores de sua estrutura e funcionamento<sup>18</sup>.

15 ÁLVAREZ, Elviro Aranda. *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 48-49.

16 Para Étienne Dumont, prefaciador e organizador das *Táticas parlamentares*, de Jeremy Bentham, esse tema é tão antiquíssimo quanto novíssimo; antiquíssimo na prática e novíssimo na teoria (BENTHAM, Jeremy. *Táticas parlamentarias*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1991, p. 54).

17 ELIPE, León Martínez. Significación del derecho parlamentario. *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, nº 8, p. 189-226, 1986, p. 215.

18 *Ibidem*, p. 200.

José Antonio Maravall<sup>19</sup>, a propósito, ressalta a importância do processo legislativo e da estrutura interna das câmaras representativas no desenvolvimento constitucional dos povos. A partir do momento em que as assembleias adquiriram uma posição destacada entre os órgãos superiores do Estado, surgiu a preocupação com as questões referentes ao seu funcionamento. Segundo o autor, *o que fazem as câmaras na esfera de sua competência depende de como o façam*. Por conseguinte – recorda –, quando tratou da convocação dos Estados Gerais franceses, Jeremy Bentham, jurista e político inglês, começou a compor uma obra que pudesse servir de guia no desenvolvimento da atividade da Assembleia Nacional Constituinte francesa. A obra não ficou pronta para a ocasião pensada e permaneceu manuscrita até que, traduzida para o francês, foi editada por Étienne Dumont em 1816, sob o título “Tática das Assembleias Parlamentares”.

O que Bentham chama de “tática parlamentar” constitui um importante âmbito da Ciência e do Direito Político. Se tática é a arte de pôr em ordem as coisas para um determinado fim, “a tática (...) das assembleias políticas é a ciência que ensina a conduzi-las ao fim predeterminado de sua instituição, mediante a ordem a ser observada em seus procedimentos”<sup>20</sup>. Na opinião de José Antonio Maravall<sup>21</sup>, é algo que, inexoravelmente, influi, de maneira poderosa, na vida política dos povos, mais hoje do que na época em que foram escritas as palavras citadas. Neste ramo do governo, acrescenta Bentham, o fim é, por assim dizê-lo, negativo: “Trata-se de evitar os inconvenientes e impedir as dificuldades oriundas de uma grande reunião de pessoas chamadas a deliberar em comum. A arte do legislador limita-se a afastar tudo quanto possa prejudicar o pleno exercício de sua liberdade ou inteligência”<sup>22</sup>.

---

19 MARAVALL, José Antonio. *Los reglamentos de las cámaras legislativas y el sistema de comisiones*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1947, p. 12-13.

20 BENTHAM, Jeremy. *Tácticas parlamentarias*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1991, p. 61.

21 MARAVALL, *op. cit.*, p. 15.

22 BENTHAM, *op.cit.*, p. 61.

Pela sua fidedignidade ao pensamento de Bentham, convém citar a seguinte passagem do prefácio de Étienne Dumont<sup>23</sup> à citada obra:

Assegurar a liberdade de todos os membros, colaborar para a memória, dispor as questões tratadas de acordo com uma ordem, possibilitar uma discussão metódica, lograr, por último, a fiel expressão da vontade geral, e atingir os seus fins; estas são as condições necessárias para a manutenção de uma assembleia política. De três perigos iminentes que constantemente a rodeiam, deve precaver-se: a precipitação, a violência e a fraude. Dos maiores inimigos, tem sempre às suas portas: a *oligarquia*, em que um pequeno número domina a vontade da maioria, e a *anarquia*, pela qual cada um, zeloso de sua independência, opõe-se à formação de uma vontade geral. Quais são os meios defensivos de uma assembleia política, se a assaltam todos esses perigos? Não há outro senão o seu sistema interno, que pode salvá-la, ao impor ao corpo inteiro a necessidade da moderação, reflexão e perseverança.

Se foram tão débeis e ineficazes os antigos Estados Gerais da França, foi porque nunca souberam estabelecer para si uma boa polícia nem uma boa forma de deliberar, e, por conseguinte, nunca puderam expressar uma verdadeira vontade geral. Os diferentes membros tinham que sustentar suas divergentes posições a cada nova reunião, e com as melhores intenções inabilitavam-se para trabalhar, dada a desordem interna. Referidos Estados faziam mais alvoroço que um congresso político; e com duas palavras se podia expressar a sua verdadeira feição: fogueira para o presente e falta de previsão para o futuro.

Nos Estados Unidos da América, Thomas Jefferson, quando ocupava a Vice-Presidência (1797-1801), compôs, para seu próprio uso como Presidente do Senado<sup>24</sup>, um “Manual de Práticas Parlamentares”, em que descreveu os pontos cardeais da prática parlamentar inglesa no século XVIII<sup>25</sup>. Referida obra doutrinária teve o extraordinário destino de servir como jurisprudência

23 BENTHAM, Jeremy. *Táticas parlamentarias*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1991, p. 55 e 56.

24 De acordo com o artigo I, seção III, 4, da Constituição norte-americana, o Senado é presidido pelo Vice-Presidente dos Estados Unidos, que tem apenas voto de qualidade.

25 SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1966, p. 84-85.

parlamentar, inclusive na Câmara dos Representantes norte-americana (House of Representatives), cujo regimento, desde 1837 até hoje, concede-lhe, em disposição especial, vigência positiva com caráter supletivo no que não se opuser às regras expressamente compreendidas naquele (Rule XXIX)<sup>26</sup>.

A atual importância jurídico-política dos regimentos parlamentares deriva, portanto, da matéria que regulam e de sua incidência e influência no funcionamento do sistema político. Seu âmbito material abarca desde a constituição, a organização e o funcionamento parlamentar, a elaboração da ordem do dia, o regime de discussão e votação, os procedimentos legislativos geral e especiais e a disciplina interna das câmaras legislativas até as suas relações com outros órgãos constitucionais.

Historicamente, muitas dessas matérias, como o trabalho em comissões e a publicidade dos debates, foram reguladas pelos regimentos parlamentares antes de serem incorporadas aos textos constitucionais.

Woodrow Wilson<sup>27</sup>, por exemplo, sustentou que a instauração do “governo congressional” nos Estados Unidos deveu-se ao desenvolvimento do sistema de comissões, estabelecido pelos regimentos das câmaras. Para ele, a Constituição não é um sistema completo, não faz mais que assentar princípios e dar os primeiros passos em direção à organização dos poderes; é uma pedra angular, mas não uma construção completa. A primeira coisa que se deve perguntar, no exame do sistema de governo – recomenda –, é quais são os depositários reais e o mecanismo essencial do poder, pois sempre há um centro de poder, e em que mãos se acha depositada a autoridade suprema, a que se basta a si mesma<sup>28</sup>. E responde: “a força que domina e fiscaliza, a fonte de toda força motriz e de todo poder regulador, é o Congresso”, fato que, embora evidente, diz, não está na superfície: “circula nas correntes inferiores do Governo”, “nos canais inferiores da legislação e da administração, que não estão expostos à

26 José Antonio Maravall (MARAVALL, José Antonio. *Los reglamentos de las cámaras legislativas y el sistema de comisiones*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1947, p. 13) e Bernard Schwartz (SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1966, p. 84-85). Cf. <https://rules.house.gov/sites/republicans.rules.house.gov/files/115/PDF/House-Rules-115.pdf> (Acesso em: 17 de junho de 2017).

27 WILSON, Woodrow. *El gobierno congresional: régimen político de los Estados Unidos*. Madrid: La España Moderna, s/d., p. 2-47.

28 *Ibidem*, p. 10.

vista de todos”<sup>29</sup>. Se, sob a administração dos primeiros presidentes, “o Congresso era algo torpe no exercício de suas faculdades”<sup>30</sup>, essa situação – salienta – não perdurou muito tempo, pois o próprio Congresso foi muito hábil em aprender o que devia fazer, e prontamente se dividiu em comissões permanentes, às quais proveu de privilégios de iniciativa e de intervenção legislativa, pondo-se, por si mesmo, a fiscalizar o Governo<sup>31</sup>. Para Wilson, “a organização interior do Congresso determina seu método de legislação, regula seus meios de governar os departamentos executivos, contém o mecanismo pelo qual é dirigida, em todos os seus pontos, a política do país, e é, por conseguinte, um ramo essencial do estudo constitucional”<sup>32</sup>. “Quem não estiver familiarizado com o que o Congresso faz atualmente e com o modo como realiza, com todas as suas funções e todas as suas ocupações, com todos os seus procedimentos de administração e todos os seus recursos de poder – sentença –, estará longe de conhecer o sistema constitucional sob o qual vivemos”<sup>33</sup>.

Instituições e procedimentos tão importantes como o estatuto dos congressistas, a moção de censura nos países parlamentaristas, os grupos e blocos parlamentares, as juntas de portavozes (colégios de líderes), as proposições não legislativas, os requerimentos, as perguntas, as interpelações, entre outros, informa José María Gil-Robles y Gil-Delgado<sup>34</sup>, também surgiram da prática parlamentar e foram regulados, pela primeira vez, nos regimentos das câmaras legislativas. Nada menos do que a transformação do mandato imperativo em mandato representativo instrumentou-se por meio do regimento da Assembleia em plena Revolução Francesa. Também toda a gama de poderes de investigação e controle parlamentar e toda a organização interna do Parlamento são *criações regimentais*, lembra Andrea Manzella<sup>35</sup>.

---

29 WILSON, Woodrow. *El gobierno congresional: régimen político de los Estados Unidos*. Madrid: La España Moderna, s/d., p. 11.

30 *Ibidem* s, p. 37.

31 *Ibidem*, p. 37-38.

32 *Ibidem*, p. 47.

33 *Ibidem*, p. 48.

34 GIL-DELGADO, José María Gil-Robles y. Los reglamentos de las cámaras. *Las Cortes Generales*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, vol. I, p. 243-282, 1987, p. 248.

35 MANZELLA, Andrea. *El parlamento*. Mexico: Instituto de Investigaciones Legislativas,

Portanto, os regimentos parlamentares têm sido a porta de entrada de muitas instituições ao mundo jurídico-constitucional, autênticos viveiros de institutos e normas de natureza constitucional<sup>36</sup>. Por essa razão, alguns doutrinadores, como Joseph Barthélemy e Paul Duez<sup>37</sup>, mencionam a *possibilidade de mudança do sistema político por meio da disciplina dada pelos regimentos parlamentares*, restando formalmente intacta a Constituição<sup>38</sup>.

A constitucionalização de institutos regimentais verifica-se até hoje, pois, quanto mais concisos e parcós são os textos constitucionais no que tange ao tratamento das instituições parlamentares, com maior detalhe e amplitude poderá o assunto ser regulado pelas Casas Legislativas, por meio de seus regimentos, ainda que encontrem o seu marco e a sua justificação nas próprias Constituições<sup>39</sup>, nas quais estão fixadas as diretrizes básicas da organização e do funcionamento parlamentar<sup>40</sup>.

---

1987, p. 248.

- 36 MORAL, Antonio Torres del. *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*. 3. ed. Madrid: Universidad Complutense Madrid, 2010, p. 390-391, e \_\_\_\_\_. *Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios*. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, nº 10, p. 7-22, 1986, p. 12.
- 37 BARTHÉLEMY, Joseph & DUEZ, Paul. *Traité de droit constitutionnel*. Paris: Librairie Dalloz, 1933, p. 521.
- 38 Sobre a possibilidade de os regimentos parlamentares desequilibrarem as relações entre os Poderes do Estado e favorecerem o domínio do Executivo sobre o Legislativo, cf. SILVA FILHO, Derly Barreto e. A presidencialização do Poder Legislativo e a parlamentarização do Poder Executivo no Brasil. *Fórum Administrativo*, nº 193, p. 17-43, março de 2017, p. 22-40.
- 39 BUESO, Juan Cano. El principio de autonormatividad de las cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, nº 40, p. 85-99, julio-agosto, 1984, p. 88.
- 40 Para Nicolás Pérez Serrano, considerada a missão transcendental que se encomenda às câmaras legislativas, aconselha-se que seja a própria Constituição quem fixe diretrizes orientadoras de seu funcionamento. E assim entenderam os primeiros textos constitucionais franceses e aqueles promulgados no pós-guerra, como reação aos abusos observados na vida parlamentar. Mas, por mais espaço que a Lei Fundamental consagre à matéria, é necessário que outra norma pormenorize as regras que hão de presidir a vida interna de cada assembleia; daí a existência do regimento parlamentar, verdadeiro código ou conjunto de disposições que determinam a ordem e o método que os trabalhos da câmara devem seguir. Compreende-se, pois, que o regimento e a Constituição achem-se, em certo sentido, em razão inversa, porque aquele há de conter maior número de preceitos quanto mais concisa e parca for a Lei fundamental (SERRANO, Nicolás Pérez. *Tratado de derecho político*. 2. ed. Reimpresión. Madrid: Editorial Civitas, 1997, p. 772).

Rainer Arnold<sup>41</sup> assinala, com razão, que o fato de a Constituição estabelecer a instituição de órgãos parlamentares implica, por si só, o poder destes entes de determinar livremente, fundados no texto constitucional, os seus próprios regimentos internos<sup>42</sup>.

Realmente, pois a capacidade autonormativa é uma conquista histórica dos Parlamentos ante o poder de ordenação monárquico. Frente às prerrogativas da Coroa, o Parlamento defendeu e consolidou os seus privilégios, uns de caráter individual, referentes aos parlamentares, outros de índole coletiva, relativos à própria instituição representativa. Dentre estes, enquadra-se a capacidade autonormativa das Câmaras, atributo que exercitam sem ingerência de nenhum outro poder, como é próprio ao autogoverno do Parlamento<sup>43</sup>.

Tal parcela de poder, ainda segundo Rainer Arnold<sup>44</sup>, não constitui mera faculdade parlamentar: trata-se de dever constitucional do órgão de representação política, inerente às suas funções. Diz o autor alemão: "pode-se dizer que, nos casos em que a Constituição mesma fala de regimentos internos (por exemplo, que o Parlamento 'estabelece regimentos internos' ou que age de acordo com os regimentos internos), significa que se trata não somente de um poder do órgão para adotar regimentos internos, mas de uma obrigação constitucional de fazê-lo. É inerente à função constitucional do órgão e advém de sua criação pela Constituição, a fim de que possa exercer adequadamente as funções previstas, o que implica a sua obrigação de estabelecer regimentos internos".

---

41 ARNOLD, Rainer. Consideraciones generales sobre los reglamentos internos del Parlamento en el Derecho alemán. In: FERRERO, Jesús M. Corona *et al.* (coords). *El reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, Santander, Parlamento de Cantabria, p. 37-57, 2000, p. 38-39.

42 Do mesmo sentir, mas numa acepção mais ampla, é Paulo Otero, para quem "todos os órgãos públicos têm um poder interno que, assumindo uma natureza inerente, lhes confere uma liberdade conformadora de emanar normas que, completando ou integrando as ausências normativas da regulação externa, disciplinem a organização e o funcionamento dos seus serviços e departamentos e ainda a afectação dos respectivos meios materiais e humanos. Nisto consiste o cerne do princípio da auto-organização interna" (OTERO, Paulo. *Direito constitucional português*. Coimbra: Almedina, v. 2, 2010, p. 29).

43 ELIPE, León Martínez. Fuentes del derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario. *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, p. 431-503, 1985, p. 450.

44 ARNOLD, *op.cit.*, p. 41.

Consonante com entendimento esposado por Arnold, Javier Pérez Royo<sup>45</sup> afirma, sinteticamente, que as Casas Legislativas têm autonomia para ditar seus próprios regimentos, *mas não o têm para não ditá-los*, e que o regimento parlamentar é uma norma de *produção ineludível e peremptória*, sem a qual nenhuma câmara pode funcionar. Consiste em um pressuposto indispensável ao exercício das funções parlamentares e, conseqüentemente, à existência real e efetiva das câmaras como órgãos representativos do Estado, razão pela qual a análise do regime e funcionamento das câmaras tenha de considerar, necessariamente, esse diploma.

Sem dúvida, o jogo parlamentar há de se desenvolver segundo regras de atuação, certas quanto à sua existência e seguras quanto à sua observância e aplicação.

Em lição datada de 1918, Affonso Penna<sup>46</sup> asseverou que a primeira necessidade para a boa marcha de qualquer reunião de pessoas que tenham de deliberar em comum é assentar as normas a que todas devam submeter-se, para evitar confusão. Segundo ele, é nas assembleias políticas que “as questões são mais graves, e não raro as paixões desencadeiam-se de modo formidável”, de maneira que “a falta de uma regra, ou antes de um sistema de regras, para a direção das deliberações, daria em resultado a improficuidade dos esforços, a confusão, e mesmo, frequentemente, a anarquia”<sup>47</sup>. Por essa razão – esclareceu –, “todas as Constituições políticas dos povos civilizados incluem algumas regras sobre tão importante assunto, deixando, entretanto, às assembleias, certa amplitude para organizarem o seu regimento interno”<sup>48</sup>. Ainda para Affonso Penna, “o conhecimento do Direito Parlamentar é indispensável a todos os membros de assembleias políticas, que desejem exercer ação útil e eficaz”, e, “para que reine harmonia no seio das assembleias, a primeira condição é a fiel observância do Regimento”, que integra ramo

45 ROYO, Javier Perez. *Curso de Derecho Constitucional*. 12. ed. Madrid: Marcial Pons, 2010, p. 613. No mesmo sentido, Ramón Punset, ao observar que os regimentos parlamentares são *normas de emanação necessária* (PUNSET, Ramón. *Estudios parlamentarios*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 118-119).

46 Affonso Penna, *Manual do Senador*, p. V.

47 *Ibidem*, p. V.

48 *Ibidem*, p. VI.

da Ciência Jurídica “pouco conhecido entre nós, e quase não tem feito objeto da cogitação dos publicistas nacionais”, e também no exterior – complementa –, já que “na Inglaterra e nos Estados Unidos notáveis publicistas assinalam o mesmo descuido”<sup>49</sup>.

No Brasil, bem antes de Affonso Penna, José Antônio Pimenta Bueno, o Marquês de São Vicente<sup>50</sup>, em 1857, assim abordava, em sua análise da Constituição do Império de 1824, o conteúdo e a finalidade dos textos regimentais<sup>51</sup>:

O regimento interno das Câmaras é um regulamento de suma importância, é um sistema refletido de disposições e fórmulas que restringem, dilatam, ou governam os direitos dos representantes da nação, e seus atos no seio dela, o modo de deliberar, suas liberdades, que estabelecem o método, evitam os inconvenientes, previnem as dificuldades. Foi por isso mesmo que a Constituição deixou a cada uma das Câmaras o direito de organizar esse regulamento, salvas algumas condições, que por sua importância ela desde logo determinou como bases, que não deviam ser duvidosas ou alteradas.

E continua<sup>52</sup>:

É de mister um sistema refletido, que evite a precipitação ou surpresa, que segure o direito que cada representante tem de manifestar sua opinião, mas que não eternize a questão, que mantenha a plena liberdade dos debates, mas que evite abusos, ofensas pessoais, imputações odiosas, que comprometem o decoro parlamentar.

Ou seja, a necessidade de regras regimentais, como facilmente se percebe, decorre da natureza e da dimensão dos órgãos colegiais parlamentares. A propósito, Luther Stearns Cushing<sup>53</sup> observa:

49 Affonso Penna, *Manual do Senador*, p. VII.

50 BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Brasília: Senado Federal, 1978, p. 132.

51 *Ibidem*, p. 129.

52 *Op. cit.*, p. 132.

53 CUSHING, Luther Stearns. *Ley parlamentaria americana: elementos de la ley y práctica de las Asambleas Legislativas en los Estados Unidos de América*. Buenos Aires: Imprenta y Librería de Mayo, v. 1, 1886, p. 334.

Se um corpo deliberante é composto de poucos membros, poucas ocasiões tem para dar-se regras que governem seus procedimentos, qualquer que seja a natureza ou extensão de seus poderes; se seus poderes são limitados, em proporção à sua limitação tem muito poucas oportunidades para fazer regras de procedimento, por maior que possa ser o número de seus membros; se seu número é considerável e seus poderes extensos, regras e métodos estabelecidos de seus procedimentos são indispensáveis para o bom desempenho de suas funções. Um comitê de três ou cinco membros é um exemplo da primeira classe de corpos deliberantes; um grande júri, ainda que não seja um corpo numeroso, representa um bom exemplo da segunda; as duas Câmaras do Parlamento britânico e as Assembleias Legislativas dos Estados Unidos pertencem à terceira.

Ao tratar do processo de formulação de políticas e, especificamente, da deliberação pública, Giandomenico Majone<sup>54</sup> atenta para a circunstância de que o debate sem regras conduz à discussão interminável e, inclusive, à violência. Para ele, um organismo deliberante que carece de organização pode padecer de diversas perturbações<sup>55</sup>, dentre as quais o obstrucionismo. E, para que esses perigos sejam afastados – registra –, os regimes democráticos modernos institucionalizaram e regularam, cuidadosamente, a deliberação pública, por meio de refinados códigos processuais nos campos legislativo, eleitoral, administrativo e judicial, fruto de séculos de experiência em lidar com os problemas práticos da deliberação pública. Tais procedimentos – elucida – têm o propósito de assegurar a exposição de um grande número de opiniões sem impedir a obtenção de uma conclusão, e sua importância é tal que se pode afirmar que *a história do governo democrático é a história dos diversos procedimentos estabelecidos para institucionalizar e regular a deliberação pública*<sup>56</sup>.

54 MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 37.

55 É por isso que Federico Mohrhoff diz que o regimento é um *corpus* normativo sistematicamente ordenado e obrigatório, que informa toda a vida da assembleia, documento jurídico-político que constitui um texto orgânico que garante a *maturidade*, a *ponderação* e a *liberdade de juízo e palavra*, permitindo o adequado estudo e minuciosa averiguação no campo legislativo (MOHRHOFF, Federico. *Principii costituzionali e procedurali del Regolamento del Senato*. Roma: Dott. Giovanni Bardi Editore, 1949, p. 10).

56 MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 37.

Étienne Dumont<sup>57</sup>, no prefácio da obra *Táticas parlamentares*, de Jeremy Bentham, salienta, com maestria, o papel ordenador dos regimentos parlamentares, afirmando que, sem disciplina, o patriotismo tem tão escassa oportunidade em uma assembleia numerosa quanto o valor em um campo de batalha.

Mas a finalidade dos regimentos parlamentares não se reduz, apenas, a assegurar a indispensável ordem dos trabalhos desenvolvidos no seio das câmaras legislativas. Na ambiência de um Estado Democrático de Direito, cobra-se, deles, ademais, a garantia das minorias face à maioria parlamentar.

Quando se diz que o jogo parlamentar há de se desenvolver segundo regras de atuação certas quanto à sua existência e seguras quanto à sua observância e aplicação, quer-se evidenciar não só que os atos do legislador devem ser fruto da disciplina – e não da desordem ou consequência inexorável da tirania das agremiações majoritárias –, mas, da mesma forma, que devem ser produto da deliberação ordenada e encaminhada segundo regras preordenadas a garantir o *caráter representativo e plural da vontade parlamentar*, com a consideração e ponderação de ideologias, pontos de vista e interesses políticos, econômicos, sociais e culturais minoritários ontologicamente divergentes.

Do mencionado “Manual de Práticas Parlamentares”, de Thomas Jefferson<sup>58</sup>, consta, logo no seu pórtico, citação de Hatsell, segundo a qual os regimentos visam a salvaguardar a minoria dos caprichos e abusos da maioria. Confira-se o seguinte excerto:

O Sr. Onslow, o mais capaz entre os Presidentes da Câmara dos Comuns, costumava dizer que era uma máxima que ele tinha ouvido mais de uma vez, quando era jovem, por parte de parlamentares mais antigos e mais experientes, que nada ajudava tanto a colocar o poder nas mãos da administração e daqueles que agiam com a maioria da Câmara dos Comuns, do que uma atitude de negligência ou desvio em relação às re-

57 BENTHAM, Jeremy. *Táticas parlamentarias*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1991, p. 54.

58 JEFFERSON, Thomas. *Um manual de práticas parlamentares: para uso do Senado dos Estados Unidos*. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2006, p. 25-26.

gras de procedimento que, tal como instituídas pelos nossos ancestrais, tinham como objetivo fiscalizar e controlar as ações da maioria; e que em muitos casos, constituíam um abrigo e uma proteção da minoria, contra os ataques do poder. Até hoje, esta máxima continua sendo verdadeira, tendo como base o bom senso uma vez que, como a maioria, meramente pelo seu número, tem o poder de paralisar quaisquer medidas propostas por seus opositores e que eles consideram inadequadas, as únicas armas com que a minoria se pode defender contra tentativas semelhantes dos que estão no poder são as formas e regras de procedimento que, ao longo do tempo, têm sido adotadas sempre que consideradas necessárias e que se tornaram a lei da Casa; aderindo a essas regras de forma estrita, a parte mais fraca pode ser protegida daquelas irregularidades e abusos que o capricho do poder vezes demais é capaz de sugerir às grandes maiorias coroadas de sucesso, e que essas regras têm como objetivo controlar.

Ainda para Hatsell, citado por Jefferson<sup>59</sup>, não ganha foros de relevância o fato de serem as fórmulas e regras de procedimento as mais racionais e sim a sua *constância*:

Saber se essas formas são, em todos os casos, as mais racionais, não é realmente muito importante. É muito mais importante a existência de uma regra que possa ser seguida, do que saber que tipo de regra ela é; que possa existir uma uniformidade de procedimentos na condução dos trabalhos, sem que exista uma sujeição aos caprichos do Presidente, ou aos estratagemas dos parlamentares. É muito importante a preservação da ordem, decência e regularidade num corpo político público que queira ser considerado digno.

Em 1886, Gladstone<sup>60</sup>, por ocasião da eleição do *Speaker* inglês<sup>61</sup> sir Arthur Peel, registrava que o perigo das agressões externas, por parte

59 JEFFERSON, Thomas. *Um manual de práticas parlamentares: para uso do Senado dos Estados Unidos*. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2006, p. 26.

60 *Apud* Affonso Penna, *Manual do Senador*, p. IX e X. No mesmo sentido, manifestou-se Homersham Cox: “Somente a estrita observância dessas regras [regimentais] pode proteger eficazmente as minorias contra os abusos e excessos que a embriaguez do poder pode facilmente sugerir às maiorias poderosas e cegas pela fortuna” (*apud* Affonso Penna, *Manual do Senador*, p. X (com esclarecimentos entre colchetes)).

61 *Speaker* é o presidente da Câmara dos Comuns.

do Governo, era quase uma recordação histórica. Naquele período do século XIX, a principal preocupação residia, segundo Gladstone, nos excessos cometidos no seio das assembleias políticas, por seus próprios membros, porventura excitados pelas más paixões. São suas palavras:

Houve tempo, senhores, em que o principal dever do presidente consistia em defender os privilégios da Câmara contra as agressões externas. Os perigos dessa classe já desapareceram, e agora o principal dever do presidente, pode-se dizer praticamente que a quase exclusiva obrigação do presidente, consiste em defender a Câmara contra si mesma, ou antes, impor a autoridade da corporação a qualquer de seus membros que não compreenda suficientemente seus deveres. Temo, Sr. Presidente, que o desempenho dessa tarefa se tenha tornado na atualidade mais árduo e difícil do que era antigamente a defesa da Câmara contra as agressões externas, missão especial, naqueles tempos, do posto que ocupa.

Em suma, as finalidades basilares dos regimentos das Casas Legislativas são a ordem dos trabalhos parlamentares e a defesa das minorias<sup>62</sup>.

### 3. Natureza Jurídica dos Regimentos parlamentares

Em estudo específico sobre o tema, Antonio Torres del Moral<sup>63</sup> recomenda que, da mesma maneira que ocorre com as definições, e pela

---

62 No mesmo sentido, Luther Stearns Cushing, quando afirma: “É extremamente importante à conservação da ordem, da decência e da regularidade em uma Assembleia numerosa, e não menos essencial ao seu poder de ação harmônica e eficaz, que seus procedimentos sejam regulamentados por formas e métodos estabelecidos; considerando essas finalidades, talvez seja mais importante que haja regras estabelecidas do que elas sejam fundadas sobre as mais firmes bases da razão; o maior objetivo é lograr a uniformidade de procedimento nas decisões das Assembleias, garantindo-as, ao mesmo tempo, contra o capricho do seu Presidente e as disputas capciosas de seus membros. A minoria busca sua proteção contra o poder da maioria com base na observância da ordem e da regularidade entre os membros da Câmara” (CUSHING, Luther Stearns. *Ley parlamentaria americana: elementos de la ley y práctica de las Asambleas Legislativas en los Estados Unidos de América*. Buenos Aires: Imprenta y Librería de Mayo, v. 1, 1886, p. 334-335). Na opinião de Vittorio di Ciolo, além de naturalmente permitir o ordinário desenvolvimento das funções parlamentares, uma das principais finalidades atribuídas aos regimentos parlamentares é salvaguardar os direitos da minoria contra os possíveis abusos da maioria (CIOLO, Vittorio di. *Le fonti del diritto parlamentare*. Milano: Giuffrè Editore, 1973, p. LVI).

63 MORAL, Antonio Torres del. Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, nº 10, p. 7-22, 1986, p. 8.

mesma razão, a questão relativa à natureza jurídica deve ser a última ou das últimas no estudo de um instituto jurídico, e não a primeira ou das primeiras, como sói acontecer<sup>64</sup>.

Com razão, pois, sem situar histórica, social e politicamente os regimentos parlamentares, difícil será a tarefa, e inexato será o seu resultado, tendente a precisar a sua essência, a sua substância.

Considerada a cautela, pode-se afirmar que os elementos históricos, sociológicos, políticos e jurídicos precedentemente descortinados e analisados colaboram, nesta quadra, e de modo já suficiente, para desvendar e conhecer o significado último do instituto sob investigação, a afinidade que porventura tem, em diversos pontos, com uma grande categoria jurídica, podendo ser nela incluído a título de classificação<sup>65</sup>.

Longe de ser um exercício investigativo frívolo ou extravagante, o estabelecimento da natureza jurídica dos regimentos parlamentares reveste-se de considerável importância constitucional, na medida em que, como ressaltado, mencionados diplomas tratam de assuntos relativos à organização e ao funcionamento de um dos Poderes do Estado. Nada mais apropriado do que esquadrihar a sua natureza jurídica, para saber, por exemplo, se são leis, atos administrativos ou têm outra complexão. Nada mais apropriado e, também, atual, embora Pinto Ferreira<sup>66</sup> registre que a necessidade da adoção de regras relativas ao bom andamento dos trabalhos parlamentares dista de longa data e que a origem histórica dos regimentos remonta à Inglaterra, aos velhos artigos do *Modus Tenendi Parliamentum*, onde os costumes seculares foram-se consolidando, e já

64 Não obstante, o autor entende que a questão relativa à natureza jurídica dos regimentos parlamentares é uma das mais inúteis que se pode propor a um jurista. Corresponde ao desejo de etiquetar e classificar, mas não acrescenta nada nem ao conhecimento real da coisa nem ao seu manejo prático, porquanto nada há no mundo que tenha natureza própria por si mesma ou em si mesma. Sua natureza advém de sua conformação jurídica. A primeira pergunta do jurista costuma ser a da natureza jurídica do instituto que estuda, e a resposta somente pode ser obtida quando se sabe como está regulado, quais competências tem, que direitos e obrigações cria, com que efeitos jurídicos (MORAL, Antonio Torres del. Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, nº 10, p. 7-22, 1986, p. 8).

65 Vide o verbete “natureza jurídica”, *In*: DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. São Paulo: Saraiva, v. 3, 1998, p. 337.

66 FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, v. 2, 1989, p. 587.

na época de Eduardo VI (1537-1553) eram aceitas as *standing orders*, as principais regras de Direito Parlamentar. Em 1844 – assinala –, existiam quatorze delas; hoje, são mais de duas centenas em ambas as Casas<sup>67</sup>.

Sem embargo da antiguidade do tema, o interesse doutrinário específico acerca de sua natureza jurídica data de pouco mais de um século.

Tomás Vidal Marín<sup>68</sup>, citando Oscar Alzaga Villaamil, consigna que, provavelmente, o primeiro debate político no qual se discutiu teoricamente sobre a natureza jurídica dos regimentos parlamentares teve lugar no final do ano de 1900, na Itália, por ocasião da renovação do Senado. Nessa oportunidade, esclarecem Manuel Gonzalo González e Antonio Torres del Moral<sup>69</sup>, alguns senadores queriam denominar o regimento parlamentar de *lei interna*, não só pelo clima de idolatria à lei, própria do regime constitucional, mas também em razão do caráter legislativo do órgão que o dita. Mas a principal razão para isso residia no fato de que, assim rotulado, o regimento ficava amparado contra as críticas que poderiam fazer-se acerca de sua furtiva aplicação com efeito *contra legem*. No entanto, alguns autores reagiram contra a intenção de definir o regimento parlamentar como lei, sob a alegação, por exemplo, de que tal diploma não era objeto de sanção, de promulgação e de publicação, não estava sujeito à deliberação pelas duas câmaras dos sistemas bicamerais, mas somente daquela afetada por ele, e, por fim, não vinculava terceiros, estranhos ao Parlamento.

Joaquín J. Marco Marco<sup>70</sup> vai mais além, e sustenta que a polêmica origina-se em meados do século XIX, na Espanha, como o provam os Diários das Sessões das Cortes de 1858 e de 1867.

---

67 Segundo informações constantes das páginas oficiais do *site* do Parlamento inglês na Internet, existem, atualmente, 163 regras na *House of Commons* (vide: [https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201718/cmstords/0004/so\\_hc0004\\_170420.pdf](https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201718/cmstords/0004/so_hc0004_170420.pdf). Acesso em: 17 de junho de 2017) e 84 na *House of Lords* (vide: <https://www.parliament.uk/documents/publications-records/House-of-Lords-Publications/Rules-guides-for-business/Standing-order-public-business/Standing-Orders-Public.pdf>. Acesso em: 17 de junho de 2017).

68 MARÍN, Tomás Vidal. *Los reglamentos de las Asambleas Legislativas*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2005, p. 54.

69 GONZÁLEZ, Manuel Gonzalo; MORAL, Antonio Torres del. *El Parlamento: El Reglamento de las Cámaras. Organización interna*. In: MORAL, A. Torres del. *Introducción al derecho político*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, p. 357-370, 1997, p. 364-365.

70 MARCO, Joaquín J. Marco. *El reglamento parlamentario en el sistema español de fuentes de derecho*. Valencia: Corts Valencianes, 2000, p. 85.

Seja como for, até hoje, notadamente no âmbito europeu, a questão relativa à natureza jurídica dos regimentos parlamentares encontra-se envolta por intensa polêmica, sendo um tema sobre o qual ainda pairam muitas incertezas.

Dependendo da natureza jurídica que se lhes atribua, também variarão – di-lo Tomás Vidal Marín<sup>71</sup> – as conclusões acerca de sua consideração como parâmetros de verificação da constitucionalidade formal de leis que, não obstante votadas e aprovadas, não tenham cumprido determinadas disposições regimentais.

Se tomados em consideração como *atos internos* que somente se circunscrevem ao recinto camarário e dos quais o Parlamento pode livremente dispor, vício não haverá. Entretanto, se os regimentos tiverem a natureza de normas jurídicas que vinculam os legisladores e os obrigam a respeitá-los e cumpri-los, dúvida não remanescerá de que o seu comportamento contrastante será, em tese, reprochável.

No Brasil, a necessidade de se estabelecer com precisão a natureza jurídica dos regimentos parlamentares pode ser captada sob mais outro aspecto, igualmente sensível e momentoso.

Em 2008, por exemplo, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados<sup>72</sup> defendeu a necessidade de realização de mudanças regimentais, visando a imprimir maior celeridade aos trabalhos parlamentares. Entre as mudanças propostas do grupo de trabalho constituído para tanto, constaram a restrição do encaminhamento de votação, tanto da proposta principal quanto dos destaques, o fim da votação de proposição por partes e do requerimento de votação nominal, a limitação da quantidade de requerimentos para transferir a discussão e a votação da matéria para outra sessão e a exigência de maioria absoluta para apresentação de emendas aglutinativas, instrumentos aos quais, no jogo parlamentar, as minorias opositoras amiúde recorrem.

---

71 MARÍN, Tomás Vidal. *Los reglamentos de las Asambleas Legislativas*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2005, p. 53.

72 BITTAR, Rodrigo. Líderes estudam mudança no Regimento Interno da Câmara. Agência Câmara, 11/04/2008. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/120175.html>. Acesso em: 2 de dezembro de 2016.

No Senado Federal, foi criada, a partir da aprovação do Requerimento nº 208, de 2008, comissão temporária para apresentar projeto de reforma do Regimento Interno<sup>73</sup>. Dentre as suas preocupações, também estava o aumento da eficácia legiferante<sup>74</sup>.

Por meio do Ato Conjunto nº 1, de 2013, dos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados<sup>75</sup>, criou-se a Comissão Mista destinada a elaborar, em sessenta dias, proposta de reforma do Regimento Comum do Congresso Nacional<sup>76</sup>.

A vingarem reformas regimentais desse jaez, decerto poderão surgir questionamentos a respeito de sua viabilidade constitucional. Se a natureza jurídica dos regimentos parlamentares for a de meros atos internos de livre disposição das Casas Legislativas, não se poderá objetar a

---

73 Referida comissão apresentou o Projeto de Resolução do Senado nº 17, de 2009, que ainda está em tramitação. Fonte: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/90525>. Acesso em: 18 de junho de 2017.

74 Em Portugal, João Ramos critica, com razão, estudos recentes, que apontam para a diminuição do tempo de duração dos processos decisórios a cargo do Parlamento. Para ele: “Trata-se de demonstração que, em si e por si, nada traz de bom ao processo legislativo parlamentar. Há que superar definitivamente a ideia de que para combater a “crise” do Parlamento se deve transformá-lo numa “fábrica de fazer leis” ao ritmo do eco mediático dos escândalos judiciais, da corrupção administrativa, da incompetência dos burocratas, dos apelos orgânicos e inorgânicos e das reiteradas referências críticas à pouca produtividade do trabalho parlamentar”. “O aumento dos níveis de produtividade legislativa tem contribuído para a perda de qualidade, de eficácia e da eficiência do ordenamento normativo. À superactividade legislativa do Parlamento (...) deve responder-se com o reforço dos procedimentos internos de promoção, de controlo e de avaliação da qualidade normativa, o que postula tempos de preparação, de negociação e de reflexão livres da pressão dos tempos mediático-políticos. Tempos que permitam: determinar com clareza e precisão os objectivos; definir com rigor o problema; verificar se “fazer uma lei” é a melhor maneira de actuar na circunstância; recolher informação; tomar em consideração os contributos externos; inventariar soluções; antecipar efeitos e avaliar as consequências” (RAMOS, João. *A iniciativa legislativa parlamentar: a decisão de legislar*. Coimbra: Almedina, 2005, p. 77-78).

75 *Diário do Senado Federal – Sessão Conjunta*, 6 de março de 2013, quarta-feira, p. 00433.

76 O Regimento Comum do Congresso Nacional foi originalmente aprovado pela Resolução nº 1, de 1970. Parte de seus dispositivos encontra-se revogada ou alterada pela Constituição da República de 1988 e por resoluções subsequentes. De acordo com o Ofício nº 1/2014 – CMRRC, de 17 de dezembro de 2014, o Presidente da Comissão Mista Especial criada pelo Ato nº 1, de 2013, destinada a elaborar proposta de reforma do Regimento Comum do Congresso Nacional, comunicou a Presidência do Congresso Nacional que colegiado encerrou os trabalhos sem a aprovação de seu Relatório Final (*Diário do Senado Federal*, 19 de dezembro de 2014, p. 766).

pretensão nem a extensão reformadora. Todavia, se considerados como normas jurídicas vinculantes, a sua infração poderá nulificar a correspondente decisão parlamentar, uma vez violada eventual garantia do direito de oposição parlamentar de extração regimental.

Nessa cadência, conhecida a natureza jurídica dos regimentos parlamentares, será possível saber até que ponto pode ser considerada constitucionalmente válida a exclusão ou a limitação, pela maioria, de garantias regimentais do direito de oposição. Outrossim, uma vez provocado pelas minorias parlamentares a se manifestar, o Supremo Tribunal Federal poderá, ou não, exercer o controle de tais alterações fundado em premissas teóricas mais sólidas. Hoje, o Supremo Tribunal Federal considera os regimentos das Casas Legislativas atos *interna corporis*, por natureza incognoscíveis<sup>77</sup>, afetos, exclusivamente, a assuntos domésticos do Parlamento, visão que obsta a sindicabilidade do comportamento parlamentar infringente da ordem regimental<sup>78</sup>.

77 Vide posição crítica acerca do posicionamento do Supremo Tribunal Federal em SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 118 e ss.

78 Desde a promulgação da Constituição da República de 1988 – e, por certo, pela abertura democrática por ela propiciada –, o STF vem sendo chamado a arbitrar frequentes conflitos entre a maioria e a minoria parlamentar em torno de questões relativas à aplicação de normas de regimentos legislativos que constituem não apenas repetição formal de dispositivos constitucionais, mas também interpretam e desenvolvem a Constituição e até criam institutos por ela não previstos. A sua jurisprudência, no entanto, demonstra que a Corte brasileira ainda segue trilhando o mesmo entendimento sedimentado no regime constitucional revogado, ao entrever, na Carta Política, vedação material à sua jurisdição, pois, para ela, controvérsias surgidas da aplicação dos regimentos parlamentares não estão sujeitas a controle judicial; são assuntos cuja solução cabe exclusivamente ao próprio Poder Legislativo. Daí a paradigmática afirmação do Ministro Francisco Rezek, amiúde utilizada pelas autoridades parlamentares na defesa da insindicabilidade de seus atos: “Matéria relativa à interpretação, pelo Presidente do Congresso Nacional, de normas de regimento legislativo é imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio *interna corporis*” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.471-DF, *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Brasília, Ed. Brasília Jurídica, v. 112, junho de 1985, p. 1023). Para o STF, os atos *puramente* regimentais estão excluídos de seu escrutínio. Ilustrativo, nesse sentido, é o acórdão proferido em 22 de junho de 2005, no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.831, de cuja ementa extrai-se o seguinte trecho: “Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os *limites delineados pela Constituição* ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a *direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional* e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.831. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Brasília, STF, v. 200, n. 3, abril a junho de 2007, p. 1123 – sem grifo no

Vê-se, desta forma, que o escrutínio relativo à natureza jurídica dos regimentos parlamentares tem repercussão eminentemente prática, e não exclusivamente teórica.

A controvérsia atinente à essência dos regimentos parlamentares pode ser compreendida, inicialmente, a partir da enunciação de duas grandes correntes sobre o tema, que têm nuances não muito substanciais.

A primeira formulação teórica considera que, por serem decisões unilaterais de cada câmara, os regimentos têm *natureza estatutária*, de *direito corporativo*, prescrições autonômas que uma corporação dá a si mesma, com efeitos unicamente internos, e que não integram o ordenamento jurídico.

Não sendo leis – porque são votados apenas por uma câmara e dispensam a promulgação e a publicação –, mas um conjunto de resoluções parlamentares, os regimentos somente vinculam e obrigam os membros do Parlamento enquanto tais<sup>79</sup>.

O Parlamento é visto como corporação, instituição separada das que integram a organização burocrática do Estado. Nesta acepção, isto é, como órgão distinto do Estado, ele é dotado de autonomia e o seu regimento não transcende o perímetro parlamentar nem pode ser invocado ante os tribunais.

Maurice Hauriou<sup>80</sup>, um dos expoentes dessa teoria, relembra que um dos primeiros meios que o constitucionalismo empregou para as-

---

original). Em outros termos, o STF entende que, quando as Casas Legislativas infringem os seus regimentos ou violam direitos de extração regimental, os seus atos não são passíveis de censura judicial. A sua jurisdição somente pode ser ativada se o Parlamento desbordar dos limites constitucionalmente delineados ou, ao exercer as suas atribuições institucionais, ofender direitos públicos subjetivos de natureza constitucional. Em suma, para a Corte, os atos parlamentares puramente regimentais revelam-se insuscetíveis de reexame judicial, já que a interpretação de normas de regimentos, por qualificar-se como típica matéria *interna corporis*, suscita questões pré-excluídas, em função do princípio da separação dos poderes, da apreciação judicial, as quais devem ser resolvidas, exclusivamente, no e pelo Poder Legislativo.

79 Segundo tal teoria, os regimentos alcançam, inclusive, ministros-parlamentares. Não se impõem, todavia, aos ministros e comissários do governo que não sejam membros da câmara, porquanto as relações que mantêm com ela são reguladas por leis e não por regimentos.

80 HAURIOU, Maurice. *Principios de derecho público y consittucional*. Trad. de Carlos Ruiz Del Castillo. Granada: Editorial Comares, 2003, p. 307.

segurar a liberdade política consistiu em limitar o poder por meio do estabelecimento de regras de direito de caráter constitucional. Para compreender o alcance desse mecanismo, há que se examinar – sustenta – o problema mais geral da limitação do poder por regras de direito de outra natureza.

O elemento mais rudimentar do chamado Direito da Constituição – e, ao mesmo tempo, o mais persistente sob todos os regimes políticos – é, segundo o constitucionalista francês<sup>81</sup>, o dos costumes e práticas da Constituição. Situam-se nessa categoria os usos e as práticas que se observam no funcionamento dos diversos órgãos de governo, como, por exemplo, no procedimento das reuniões parlamentares. São regimentos que têm uma grande importância para a marcha regular dos assuntos, e, por conseguinte, para a moderação do poder político. Apesar de serem jurídicas – continua –, tais regras não adquirem a importância do “direito legal”, pois carecem da generalidade da lei; são, tão somente, regras costumeiras afetas à vida parlamentar, e, portanto, particulares. Apesar de os regimentos estabelecerem regras de forma e de procedimento, que se transformam em regras consuetudinárias por meio das quais se assegura a ordem dos trabalhos parlamentares, não são judicialmente aplicáveis, pois os juízes somente executam as regras que têm generalidade e reputam-se consagradas pelo *usus communis*. Sem embargo, isto não significa que os regimentos não estejam submetidos ao crivo sancionador da opinião daqueles que participam do jogo constitucional. E a razão para isso é prosaica: as pessoas sentem instintivamente que o respeito pelas formas é garantia essencial ao desenvolvimento de uma atividade comum; todos os membros do Parlamento têm interesse em ver respeitado o regimento, tal como todos os jogadores de uma partida de futebol têm interesse em ver respeitadas as respectivas normas de regência. Assim se explica que toda infração às regras de forma e de procedimento suscite um enérgico apelo ao regimento.

Em síntese, Maurice Hauriou entende que os regimentos não são leis, porque cada câmara vota unicamente o seu; pertencem à categoria dos *acordos parlamentares, simples práticas*, cuja execução cabe a cada

81 HAURIOU, Maurice. *Principios de derecho público y consitucional*. Trad. de Carlos Ruiz Del Castillo. Granada: Editorial Comares, 2003, p. 326-328.

câmara, relativamente aos seus membros, pelos seus próprios meios e sem apelar ao juiz, que não é competente para decidir sobre questões afetas à sua aplicação. Dos regimentos, nasce a ação disciplinar do corpo constituído sobre os seus membros. Neles, estão contidos as regras e os procedimentos do trabalho parlamentar. São os instrumentos eficazes das reformas que, nesta seara, hão que se realizar. Os regimentos das câmaras são, assim, textos constitucionais da maior importância, ainda que da categoria de *simples prácticas*<sup>82</sup>.

Joseph-Barthélemy e Paul Duez<sup>83</sup> também se alinham ao entendimento de Maurice Hauriou e reafirmam que o regimento é uma regra juridicamente obrigatória, que vincula a câmara enquanto não for alterado, vale somente para o interior do corpo legislativo e não pode ser invocado ante os tribunais.

Segundo Léon Duguit<sup>84</sup>, o regimento é um conjunto de disposições de caráter geral que determinam a ordem e o método dos trabalhos de cada câmara. É, de certa forma, a lei interna de cada câmara. Do fato de o regimento não ser uma lei formal, mas somente uma resolução adotada por uma das câmaras, infere-se que não pode conter disposição alguma que seja contrária à lei constitucional ou à lei ordinária. Para Duguit, o regimento impõe-se não somente aos membros da Câmara considerados individualmente, mas também a toda a Câmara coletivamente considerada. Não pode, logicamente, aplicar-se às pessoas que não integram a câmara, nem aos membros dela quando não atuam como tais. A Câmara pode modificar ou derrogar as disposições de seu regimento, mas, enquanto vigerem, a Câmara não pode praticar qualquer ato contrário a elas, da mesma forma e pela mesma razão jurídica que não pode executar nenhum ato contrário à lei.

---

82 HAURIUO, Maurice. *Principios de derecho público y consittucional*. Trad. de Carlos Ruiz Del Castillo. Granada: Editorial Comares, 2003, p. 536.

83 BARTHÉLEMY, Joseph & DUEZ, Paul. *Traité de droit constitutionnel*. Paris: Librairie Dalloz, 1933, p. 522-523.

84 DUGUIT, León. *Manual de derecho constitucional*. Granada: Editorial Comares, 2005, p. 373.

R. Carré de Malberg<sup>85</sup> igualmente considera que o regimento das câmaras não tem o alcance de uma lei. Como obra de cada uma das assembleias – que são, como suas donas, as únicas competentes para modificá-los –, os regimentos constituem, para elas, um estatuto interno, que não pode obrigar terceiros, notadamente o Presidente da República – que, antes da promulgação de uma lei, se limita a certificar-se se ela foi discutida e depois aprovada pelas câmaras, aferição que se restringe a aspectos formais e que não abarca escrutínios sobre o caráter dos procedimentos empregados para aprovar a proposição legislativa – e os tribunais – que se adstringem a verificar se houve a promulgação da lei e não a averiguar acerca de sua regularidade interna à luz dos cânones do processo de criação das leis.

Na concepção de Nicolás Pérez Serrano<sup>86</sup>, o regimento somente obriga a câmara que o votou, tendo o caráter de acordo, de resolução, diferentemente da lei, obra de ambos os corpos legislativos, ainda que essa diferença se esfumace em regimes unicamerais. Ainda para o autor, o regimento não dura mais do que uma legislatura, pois a câmara nova não fica obrigada a aceitar o regimento da anterior.

Para Paul Laband<sup>87</sup>, “não se pode (...) fazer um cotejo entre o regimento e um decreto do Imperador ou do Bundesrath: no decreto, há a manifestação de poder do Império, exercício de um direito soberano em virtude da delegação feita a um órgão do Império; no regimento, trata-se somente da organização estatutária dos assuntos interiores desse órgão do Império”.

Julius Hatschek, por seu turno, concebe os regimentos parlamentares como mera *suma de regras convencionais*, regras das quais as câmaras podem desvincular-se a qualquer momento, ou seja, são normas de aplicação fática, que podem manter-se em cem casos e não se aplicar ao seguinte. Nesta acepção, os regimentos são simples compilações de práticas largamente observadas, pelo que o seu valor é inferior ao do costume parla-

85 MALBERG, R. Carré. *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 419-421.

86 SERRANO, Nicolás Pérez. *Tratado de derecho político*. 2. ed. Reimpresión. Madrid: Editorial Civitas, 1997, p. 773.

87 LABAND, Paul. *Le droit public de l'Empire Allemand*. Paris: V. Giard & E. Brière Libraires-Éditeurs, t. 1, 1900, p. 514.

mentar. Fonte doserr Direito Parlamentar não é o regimento, mas, sim, o costume. Neste, funda aquele a sua validade. Só se torna obrigatório o regimento quando transformado em norma consuetudinária.

Segundo José Antonio Maravall<sup>88</sup>, que bem resume a posição teórica de Hatschek, nenhuma lei teria a flexibilidade suficiente para adaptar-se ao desenvolvimento concreto e cambiante das atividades parlamentares. A *viva vox* na deliberação supõe a *viva lex*, no sentido de que esta somente pode corporificar-se no presidente da assembleia legislativa e não em um texto escrito. Por isso, a câmara pode afastar-se do regimento quando entenda oportuno, o que constitui a principal característica das regras convencionais. Dessa concepção de Hatschek, podem ser deduzidos os seguintes postulados: 1) o regimento tem valor jurídico menor do que a prática ou o uso, pois a prática ou o uso pode alterá-lo; 2) o regimento não tem o valor de uma codificação; conseqüentemente, não cabe a interpretação “segundo o espírito do regimento”, como se dá com a interpretação “segundo o espírito da lei”. O regimento é, assim, uma *suma de resoluciones*; 3) o regimento não constitui uma fonte independente do Direito Parlamentar, não pode ser posto ao lado da Constituição, da lei e dos costumes.

A tese de Hatschek tem o mérito de ressaltar a origem de parte substancial do Direito Parlamentar, que é fruto do costume e da prática<sup>89</sup>. Todavia, é de se ter em conta que, inclusive nos países anglo-saxões, que dão o máximo valor ao precedente, os *standing orders* têm uma vocação de permanência que ultrapassa em muito a duração de uma legislatura.

Coro Cillán García de Iturrospe<sup>90</sup> aborda criticamente a formulação teórica do autor alemão sob o ponto de vista dos destinatários dos regimentos: Hatschek afirma que o Parlamento, como autor das disposições contidas no regimento, dispõe de meios suficientes para impor a disciplina parlamentar. É exatamente aqui que a tese do autor alemão

---

88 MARAVALL, José Antonio. *Los reglamentos de las cámaras legislativas y el sistema de comisiones*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1947, p. 39-40.

89 MARCO, Joaquín J. Marco. *El reglamento parlamentario en el sistema español de fuentes de derecho*. Valencia: Corts Valencianes, 2000, p. 88.

90 ITURROSPE, Coro Cillán García de. Teoría general sobre la naturaleza de los reglamentos parlamentarios. *I Jornadas del Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, v. 1, p. 355-400, 1985, p. 384-385.

revela-se inconsistente, pois as medidas derivadas do poder disciplinar do Parlamento não podem ser entendidas somente como sanções de índole convencional, mas devem ser consideradas como resoluções coercitivas de natureza jurídica, que têm por objeto privar temporalmente o parlamentar do exercício do direito fundado na Constituição.

De outro lado, José Antonio Maravall<sup>91</sup> observa ainda que não é correto afirmar que a câmara é juridicamente livre em relação às suas normas regimentais, como sustenta Hatschek, nem se atém a elas como uma espécie de direito consuetudinário. Se uma prática parlamentar obriga, é porque se presume a vontade da câmara de aceitá-la. No entanto, em qualquer momento, essa mesma vontade pode alterar a própria norma regimental.

Ambas as perspectivas, a que considera os regimentos parlamentares como regras convencionais e a que os vê como normas estatutárias de direito corporativo, predicam-nos como uma questão alheia ao ordenamento jurídico estatal. O próprio Parlamento, como instituição, fica à margem de outras regras que não sejam as especificamente contidas na Constituição, e, ainda neste caso, dentro dos modelos continentais, e como órgão de expressão da soberania nacional, os preceitos constitucionais operam mais sobre as formas de composição e duração das legislaturas do que sobre o funcionamento parlamentar propriamente dito<sup>92</sup>.

O Parlamento, porém, não pode reduzir-se a uma corporação ou a uma agremiação política majoritária. É um dos poderes soberanos da organização política estatal.

Na síntese de Maria João Caramelo Moreira<sup>93</sup>, trata-se de uma concepção menos unitária do sistema constitucional, na medida em que contrapõe o Estado-aparelho ao corpo representativo e acentua, ao máximo, num e noutro, o caráter fechado face ao exterior, impossibilitando a extensão do direito objetivo e da correspondente penetração do con-

91 MARAVALL, José Antonio. *Los reglamentos de las cámaras legislativas y el sistema de comisiones*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1947, p. 40-41.

92 TURA, Jordi Solé; PEREZ, Miguel A. Aparicio. *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, p. 83 -84.

93 MOREIRA, Maria João Caramelo. A natureza jurídica do regimento parlamentar. *Estudos de Direito Parlamentar*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, p. 9-62, 1997, p. 27.

trole e da proteção exercida pela jurisdição. Atualmente, no entanto, não há como não se considerar o Parlamento um órgão do Estado e as suas normas integrantes do direito estatal.

Outra parcela da doutrina defende o *caráter híbrido*, a *natureza dúplice* dos regimentos parlamentares. Para essa corrente, os regimentos parlamentares contêm dois tipos de normas, a saber: a) disposições de âmbito externo às câmaras, que Georg Jellinek chama de *externa corporis* e às quais atribui natureza de leis formais; e b) disposições de âmbito interno, *interna corporis*, que, para Jellinek, consistiriam no direito administrativo das assembleias<sup>94</sup>.

Para Marino Bon Valsassina, não há uma natureza comum a todas as normas regimentais, pois cabe distinguir, por um lado, disposições de âmbito externo às câmaras e, por outro, disposições de âmbito interno, cada qual com um fundamento e uma natureza jurídica própria. No primeiro caso, trata-se de normas que incidem sobre a esfera jurídica de terceiros, constituem manifestação imediata de soberania e, assim, são dotadas de juridicidade. As segundas – as disposições de âmbito interno – não pertencem ao ordenamento jurídico do Estado, mas ao ordenamento particular da instituição parlamentar, e não afetam terceiros. Em síntese, Bon Valsassina<sup>95</sup> entrevê dois tipos principais de normas: “o primeiro constitui-se das disposições por meio das quais o colégio se auto-organiza; o segundo, daquelas que, em razão de uma relação de supremacia especial, regulam a conduta dos sujeitos que integram essa organização ou dos que se relacionam particularmente com ela”.

Examinados os fundamentos teóricos da corrente que entende serem os regimentos parlamentares *atos internos* que somente vinculam a respectiva câmara, por constituírem uma suma de suas resoluções ou um complexo de normas estatutárias derivadas de sua autonomia institucional, e da corrente que sustenta a *natureza regimental dúplice*, cabe, agora, conhecer os alicerces fundantes de outras formulações sobre a natureza jurídica dos diplomas regimentais, a que os consideram exte-

94 GIL-DELGADO, José María Gil-Robles y. Los reglamentos de las cámaras. *Las Cortes Generales*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, v. 1, p. 243-282, 1987, p. 252.

95 VALSASSINA, Marino Bon. *Sui regolamenti parlamentari*. Padova: CEDAM, 1955, p. 92.

riorizações do poder normativo que as próprias câmaras titularizam e a que lhes atribuem o caráter ou a força de lei.

Na Espanha – esclarece Fernando Santaolalla Lopez<sup>96</sup> –, tem-se defendido que os regimentos parlamentares são *atos com força de lei*. Partindo de que o caráter jurídico de uma norma não depende necessariamente da possibilidade de seu controle judicial, isto é, que não há uma perfeita ou completa equivalência entre o «jurídico» e o «judicialmente fiscalizável», afirma-se que o conteúdo dos regimentos parlamentares não contém simples normas internas, mas normas de imediato relevo para o Estado, pois a organização e o funcionamento do Parlamento são matérias de vital importância para este. O regimento parlamentar é um ato fonte para o ordenamento, não se diferenciando mais do que pela forma das outras fontes normativas. Por sua vez, a «força de lei» não é mais que um atributo de algumas fontes sobre outras, no sentido de que, incidindo sobre a mesma matéria, as primeiras gozam de superioridade hierárquica sobre as segundas.

Nessa mesma linha, Enrique Guerrero Salom<sup>97</sup> assevera que os regimentos são normas de desenvolvimento direto do próprio texto constitucional e não somente normas internas, pois produzem efeitos externos, alcançando terceiros. Por isso, tanto os regimentos como os atos que os aplicam são judicialmente recorríveis ante o Tribunal Constitucional. Têm nível de lei<sup>98</sup> e seu conteúdo básico refere-se à ordenação da vida interna das câmaras, isto é, às suas regras de organização e funcionamento, ao estatuto de seus membros e aos procedimentos de exercício das competências legislativa, orçamentária e de controle atribuídas pela Constituição.

---

96 LOPEZ, Fernando Santaolalla. *Derecho parlamentario español*. Madrid: Editora Nacional, 1984, p. 24-25.

97 SALOM, Enrique Guerrero. *El Parlamento: que és, cómo funciona, qué hace*. Madrid: Editorial Síntesis, 2004, p. 104.

98 Antonio Torres del Moral também considera o regimento parlamentar como lei. São suas palavras: “Seria uma lei que seguiu um itinerário especial de iniciativa e aprovação exclusivo da câmara correspondente” (MORAL, Antonio Torres del. *Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios*. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, Universidad Complutense*, Facultad de Derecho, nº 10, p. 7-22, 1986, p. 13).

Por sua vez, Fernando Santaolalla Lopez<sup>99</sup> sustenta que, de acordo com a doutrina espanhola, o Parlamento e cada uma de suas câmaras são instituições de estirpe quase soberana, às quais correspondem funções estatais supremas, como ditar leis, aprovar o orçamento e dirigir politicamente o país. Daí a necessidade de assegurar a sua independência frente aos outros poderes estatais. E isto só pode ser obtido reconhecendo-lhes um âmbito próprio de autonormação e autogoverno sobre sua estrutura e funcionamento. O regimento é uma manifestação desta autonomia e tem pleno caráter jurídico. Sobre esse campo, não cabe a iniciativa do Governo ou de outro órgão legislativo nem a sua substituição por leis ou outras normas com força de lei, pois, nesta hipótese, não seriam mais disposições da exclusiva vontade da Casa Legislativa correspondente. Ainda para Santaolalla Lopez<sup>100</sup>, os regimentos não são leis em sentido formal, mas, sim, autênticas normas jurídicas que vinculam todos os sujeitos e órgãos que entram em seu âmbito de aplicação. Como não são leis formais, não têm força geral para obrigar nem vincular os cidadãos nem outros órgãos estatais. Todavia, isso não significa que, para determinados fins, não possam ter uma particular significação no ordenamento geral. Basta pensar que o exercício de funções vitais do Estado depende do disposto nos corpos regimentais.

Na opinião de Tomás Vidal Marín<sup>101</sup>, os diplomas parlamentares constituem normas jurídicas, pertencentes ao ordenamento jurídico geral do Estado; autênticas fontes de Direito objetivo cuja eficácia não se esgota no interior das câmaras, mas, em numerosas ocasiões, transcende-o, adquirindo, portanto, relevância externa. Normas jurídicas *primárias* – tida em conta sua vinculação direta e sua imediata subordinação à Constituição – e de *emanação necessária* – dado que, sem elas, seria muito improvável que o Parlamento conseguisse levar a cabo todas as funções que constitucionalmente tem encomendadas –, os regimentos parlamentares são dotados da força própria de lei em seu âmbito competencial – ao menos em sua vertente passiva, já que em dito âmbito não

---

99 LOPEZ, Fernando Santaolalla. *Derecho parlamentario Español*. Madrid: Editora Nacional, 1984, p. 24.

100 *Ibidem*, p. 25-26.

101 MARÍN, Tomás Vidal. *Los reglamentos de las Asambleas Legislativas*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2005, p. 102-109.

poderão ser ab-rogados nem derogados por nenhuma outra norma do ordenamento – e gozam de idêntico nível ao das leis, sujeitos à fiscalização judicial por parte do Tribunal Constitucional.

O entendimento de Vidal Marín acerca da natureza jurídica dos regimentos parlamentares é o que melhor se coaduna com o sistema constitucional brasileiro.

Partindo da concepção de que não há qualquer diferença essencial entre regimento e lei, Ruy Barbosa deixa claro o caráter jurídico do primeiro, ao afirmar que as duas espécies têm em comum “o caráter de império e inviolabilidade a respeito dos entes, individuais ou coletivos, a cujos atos e relações têm por objeto servir de norma”<sup>102</sup>. Somente se distinguem na origem de onde provêm, na forma como se elaboram e na área em que imperam. Há homogeneidade na substância, que toca às duas espécies, do *laço obrigatório*, instituído para aqueles sobre quem se destina a incidir cada uma dessas “enunciações da legalidade”<sup>103</sup>. São suas palavras<sup>104</sup>:

Pouco importa que, no caso dos regimentos parlamentares, ela resulte, para cada uma das Câmaras, da sua própria autoridade. Quando mesmo se tratasse então de um fato meramente voluntário, não seria menos rigorosa a inquebrantabilidade a respeito do vínculo, a que se submete cada uma das câmaras pela adoção do seu regimento; porque, nos atos jurídicos, a obrigação voluntariamente assumida se transforma em lei intransgressível para os que livremente se lhe sujeitaram. Mas, ao organizarem os seus regimentos, as Assembleias Legislativas obedecem a um dever constitucional, inerente à natureza desses corpos deliberantes, em cujo seio releva necessariamente assegurar nos debates e no voto a ordem e a liberdade. Não seria concebível que, residindo nessas entidades coletivas o laboratório das leis nacionais, as deixasse a gestação destas à inconsequência, ao tumulto e à surpresa das correntes arbitrárias da paixão e do interesse, esperando que dessa desordem na origem da legalidade pudesse vir a nascer a harmonia, a sua duração e o seu acerto.

102 BARBOSA, Ruy. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. São Paulo: Saraiva, v. 2, 1933, p. 32.

103 *Ibidem*, p. 33.

104 *Ibidem*.

Por seu turno, Aurelino Leal<sup>105</sup> afirma sinteticamente: “O *poder* de uma Câmara de votar o seu Regimento envolve o seu *dever* de obedecê-lo”.

Segundo o magistério de Pontes de Miranda<sup>106</sup>, os regimentos das Casas Legislativas contêm, em seu âmago, *regras jurídicas*. Ao comentar a Constituição de 1967, sustentava:

Os regimentos internos são indispensáveis aos corpos legislativos.

No sistema jurídico brasileiro, os regimentos internos não são convites, invitações, aos membros do corpo legislativo, para que os respeitem. São resoluções do Poder Legislativo, semelhantes às que ele toma para criar cargos na sua secretaria e fixar ou aumentar vencimentos dos seus funcionários. Não seria possível, no Brasil, pretender-se que o juiz não pode apreciar a elaboração legislativa, quer no que ela se não ateuve ou se ateuve à Constituição de 1967 (...). No sistema jurídico brasileiro, o juiz aprecia as próprias deliberações das assembleias-gerais, dos sindicatos de trabalho e das fundações, atendendo às regras que constem dos estatutos.

O Regimento Interno não é conjunto de recomendações, ou conselhos; é lei, em sentido lato, que há de ser obedecida pelo corpo legislativo, sempre que a regra jurídica, de que se trata, é cogente, ou se tem como observada, se *ius dispositivum*.

José Afonso da Silva<sup>107</sup>, por sua vez, afirma que os regimentos parlamentares integram o ordenamento jurídico, como “normas infraconstitucionais”. São, ao lado das “normas constitucionais sobre o exercício da função de legislar”, “fontes formais do processo legislativo”. Aliás, esclarece: “essa normatividade especial dá origem a um ramo do Direito que é o chamado *Direito Parlamentar*, que tem, no processo legislativo, o seu objeto fundamental”<sup>108</sup>.

---

105 LEAL, Aurelino. *Teoria e prática da Constituição Federal brasileira. Parte primeira. Da organização federal do Poder Legislativo (arts. 1º a 40)*. Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia., Editores, 1925, p. 274.

106 MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967; com a Emenda n. 1 de 1969*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, t. 2, 1987, p. 592.

107 SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 343.

108 *Ibidem*, p. 342.

Germana de Oliveira Moraes<sup>109</sup> entende que os regimentos, “integram o ordenamento jurídico brasileiro, como atos normativos no mesmo plano da lei”.

Para Leonardo Augusto de Andrade Barbosa<sup>110</sup>, as normas regimentais, “enquanto regras de direito positivo dotadas de previsão constitucional, são normas cogentes, de observação obrigatória por todos seus destinatários”.

Com razão os autores. Como dito em outro momento<sup>111</sup>, os regimentos das Casas Legislativas concretizam parte da Constituição, estabelecendo regras de observância obrigatória. Se os arts. 51, III e IV, 52, XII e XIII, e 57, § 3º, II, da Constituição de 1988, *impõem* ao legislador que pautar a sua atuação conforme disposições contidas nos regimentos, por ele mesmo autonomamente elaborados, estabelece regramentos específicos para formação e expressão da vontade legislativa, regramentos estes que não devem ser respeitados sob pena de vulneração e desfalecimento da força normativa constitucional. As Casas Legislativas não têm liberdade para decidir se cumprem ou não os seus regimentos. Não dispõem da faculdade de neles encartar regras ao seu bel-prazer. Não podem vilipendiar a Constituição alegando obediência a dispositivos internos. A atribuição à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Congresso Nacional da competência de autorregramento não isenta esses órgãos de observarem e cumprirem a Constituição, adstringindo-se a ela, quando demarca o âmbito expressamente reservado à disciplina regimental e quando, implicitamente, mas nos termos e limites que fixa, legitima o exercício do poder normativo interno, autônomo, de complementação das normas constitucionais, sobrelevando aquelas relativas ao processo legislativo e às garantias das minorias parlamentares.

Em suma, os regimentos parlamentares e suas normas possuem *juridicidade*. Seus comandos obrigam. Não são peças alegóricas ou or-

109 MORAES, Germana de Oliveira. *O controle jurisdicional da constitucionalidade do processo legislativo*. São Paulo: Dialética, 1998, p. 32.

110 BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo legislativo e democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 174.

111 Derly Barreto e Silva Filho, *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*, p. 77, 78, 127 e 129.

namentais nem aparatos vistosos que têm existência para contentar os olhos, sobretudo por sua formosa e ataviada aparência literária. Os textos regimentais *vinculam* o legislador, que não pode modificá-los – senão pelo processo regimentalmente fixado e pelo quorum constitucional estabelecido – nem afastá-los ou derogá-los em suas manifestações. E, por serem um conjunto de regras permanentes, de vigência indefinida, juntem não apenas o corpo de legisladores que os aprovou, mas também os que se lhe sucedem<sup>112</sup>. Esse predicado é que torna possível infirmar atos parlamentares produzidos *em desacordo* com as normas regimentais.

---

112 Nos séculos XVIII e XIX, recorda León Martínez Elipe (ELIPE, León Martínez. Tipología de los regímenes políticos y del derecho parlamentario. *I Jornadas del Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, v. 1, p. 317-347, 1985, p. 329-331), época em que os Parlamentos gozavam de uma posição soberana em relação aos demais Poderes do Estado, os revolucionários liberais buscavam assentar, sobre uma sólida base ideológica e, a seu juízo, jurídica, a posição autônoma das assembleias, vitoriosas na luta contra o absolutismo. A autonormatividade parlamentar encontrou o seu fundamento, conforme a teoria de Emmuel Joseph Sieyès, no poder constituinte. Por isso, depois de ter aprovado o seu próprio regimento, na sessão de 29 de julho de 1789, a primeira constituinte achou-se no dever de impor aos seus sucessores certas regras sobre a organização e funcionamento da Câmara, das quais não poderiam afastar-se. Normas regimentais foram encampadas pela própria Constituição de 1791, que deu início à tendência de constitucionalização dos princípios do Direito Parlamentar, razão pela qual a Assembleia Legislativa não teve muito espaço para mover-se. O regimento aprovado em 18 de outubro de 1791 era uma cópia quase literal do da constituinte. A convenção, ainda que mais independente, não dispôs de tempo para aperfeiçoar o esboço de regimento, dadas as especiais circunstâncias internas e exteriores pelas quais atravessava a França. Adotou, em 28 de setembro de 1792, um texto que reproduzia textualmente o de 29 de julho de 1789. Na medida em que o poder constituinte reside nas assembleias como expressão da soberania popular, não podia ser tolerada nenhuma ingerência externa na sua organização e no seu funcionamento. O Parlamento devia, portanto, submeter-se às regras do jogo e aos procedimentos definidos por pacto político dos representantes da soberania nacional. Daí Julius Hatschek, citado por León Martínez Elipe, afirmar que: a) toda assembleia parlamentar que se reúna depois de uma legislatura constituiu-se *ex novo*; b) ao constituir-se, estabelece o seu regimento e elege uma presidência definitiva; e c) todo regimento tem a duração de uma legislatura. Com esses postulados, Hatschek visa a proclamar a absoluta independência de cada câmara, ao não se vincular às resoluções da câmara anterior. Todavia, basear a autonormatividade das câmaras na teoria do poder constituinte conduz, inevitavelmente, à descontinuidade do Direito Parlamentar, o que foi contradito pela própria tradição revolucionária francesa, haja vista que, na realidade, o que ocorre é uma cronológica continuidade das normas parlamentares. Não só na Inglaterra sobrevivem certas *orders*, e não somente por acordo expresso um novo Parlamento aceita a vigência de um regimento anterior, mas também, como registra Nicolás Pérez Serrano (Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario, p. 136), difundiu-se a ficção de que as normas anteriores continuavam vigentes em virtude de uma espécie de consentimento tácito, construção que impede que a fundamentação da autonormatividade das câmaras resida na doutrina do poder constituinte.

Os regimentos das Casas Legislativas perfilham esse entendimento: o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, quando prescreve, no art. 109, III, que os projetos de resolução<sup>113</sup> destinam-se a regular, *com eficácia de lei ordinária*, matérias da competência privativa da Câmara dos Deputados, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo<sup>114</sup>; e o Regimento Interno do Senado Federal, ao preceituar, no art. 412, IV, a  *nulidade* de qualquer decisão que contrarie norma regimental.

#### 4. Características dos Regimentos parlamentares

Quadra, agora, examinar as características dos regimentos parlamentares.

A primeira a ser abordada é a *primariedade*.

A autonomia do órgão legiferante envolve, para as suas câmaras, o poder de disciplinar a sua organização e o seu funcionamento. Essa prerrogativa, no entanto, não implica, de modo algum, o exercício de competência *acima* ou *ao largo* da Constituição ou *contra* ela. “Os corpos legislativos – leciona Pontes de Miranda<sup>115</sup> – são órgãos do Estado (= das entidades estatais), sujeitos a regras jurídicas de competência e de ordenamento da atividade deliberante. *Por sobre eles* estão as regras jurídicas constitucionais”.

O Poder Legislativo é autônomo, mas não soberano. É um poder *constituído*, e sua autonomia, na precisa síntese de Antonio Torres del Moral<sup>116</sup>, não só tem como limite a Constituição, mas não pode ter ou-

113 O próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados que se encontra em vigor, publicado no Suplemento ao *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, de 22 de setembro de 1989, p. 3 e seguintes, foi editado por meio de *resolução*, a de nº 17, de 21 de setembro de 1989.

114 Além desses assuntos, cabe à Câmara dos Deputados, por meio de resoluções, pronunciar-se em casos concretos como: a) perda de mandato de Deputado; b) criação de Comissão Parlamentar de Inquérito; c) conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito; d) conclusões de Comissão Permanente sobre proposta de fiscalização e controle; e) conclusões sobre as petições, representações ou reclamações da sociedade civil; f) matéria de natureza regimental; g) assuntos de sua economia interna e dos serviços administrativos (art. 109, III, a a g).

115 MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1 de 1969*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, t. 2, 1987, p. 590.

116 MORAL, Antonio Torres del. *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*. 3. ed. Madrid: Universidad Complutense Madrid, 2010, p. 393.

tro fundamento senão a própria Constituição, que não tolera a existência de um poder que lhe seja imune ou superior.

O Congresso Nacional e suas Casas situam-se, então, *sob* a égide das normas constitucionais, devendo-lhes observância, acatamento e cumprimento irrestritos.

A rigor, o estatuto fundamental confere ao Legislativo *competência* para disciplinar a sua vida interna, a sua organização e o seu funcionamento. Competência – é providente rememorar a clássica definição de Ruy Cirne Lima<sup>117</sup> – “se denomina, em direito público, a medida do poder que a ordem jurídica assina a uma pessoa determinada”. Logo, o exercício da competência parlamentar de autorregramento será legítimo se se comportar na moldura desenhada pelo texto constitucional para a atividade legislativa<sup>118</sup>.

Essa relação de adequação indica, portanto, não somente que é defeso ao Parlamento estabelecer regras contrárias aos preceitos constitucionais gerais ou particulares, como também não lhe é possível modificar o que o texto constitucional prevê expressa ou implicitamente a respeito do *conteúdo* dos regimentos parlamentares<sup>119</sup>.

Na medida em que os arts. 27, § 3º, 51, III e IV, 52, XII e XIII, e 57, § 3º, II, 55, § 1º, 58, *caput*, e §§ 2º, I, II, III, IV, V e VI, 3º e 4º, 166, *caput*, §§ 1º, I e II, e 2º, da Constituição da República, prescrevem que compete privativamente às Casas Legislativas elaborar os seus regimentos e estabelecer os seus respectivos âmbitos materiais, infere-se que tais diplomas estão *diretamente* vinculados à própria Constituição. Não há qualquer outro ato normativo que se interponha entre eles e o texto constitucional.

---

117 LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 139.

118 SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 63.

119 Também neste sentido, Rainer Arnold, Consideraciones generales sobre los reglamentos internos del Parlamento en el Derecho alemán. In: FERRERO, Jesús M. Corona et al. (coords). *El reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, Santander, Parlamento de Cantabria, p. 37-57, 2000, p. 40.

Daí a evidente *primariedade* dos diplomas regimentais, característica que, aliás, apresenta dupla acepção: uma ativa, correspondente à capacidade de os regimentos inovarem a ordem jurídica, subordinando-se, tão-somente, às normas constitucionais, *e dentro dos limites por elas estabelecidos*; outra passiva, relativa à capacidade de resistir a derrogações ou modificações por parte de fontes outras que não sejam os próprios regimentos ou a Constituição.

Tomás Vidal Marín, em uma das poucas monografias espanholas dedicadas exclusivamente aos regimentos parlamentares, observa que o caráter primário desses atos normativos evidencia um traço diferenciador substancial entre a capacidade autonormativa reconhecida às câmaras legislativas e a capacidade autonormativa atribuída a outros órgãos constitucionais, como os tribunais. É que, nestes casos, os órgãos constitucionais não parlamentares elaboram os seus regimentos *a partir das leis reguladoras próprias*, isto é, com sujeição, por exemplo, no caso dos tribunais brasileiros, às normas de processo e de garantias processuais das partes<sup>120</sup>. Há uma norma legal interposta entre a Constituição e os aludidos regimentos, os quais, em consequência, se situam como normas jurídicas *secundárias*<sup>121</sup>. Relativamente às câmaras legislativas, a capacidade de autorregimento que lhes foi constitucionalmente outorgada não depende de qualquer *interpositio legislatoris* para se aperfeiçoar.

A nota da primariedade conduz, necessariamente, à noção de *reserva de regimento*. Isto porque a Constituição confere um *espaço temático exclusivo de regulação regimental*, ou seja, atribui o tratamento de determinados assuntos diretamente aos regimentos, *com exclusão* de outras espécies normativas, como as leis.

Se assim é, não há que se cogitar de hierarquia entre regimento e lei. Entre essas espécies, há mera distinção em razão de seus diferentes âmbitos<sup>122</sup>.

120 Vide, a respeito, o art. 96, I, *a*, da Constituição da República, que prescreve competir privativamente aos tribunais eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, *com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes*, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos.

121 MARÍN, Tomás Vidal. *Los reglamentos de las Asambleas Legislativas*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2005, p. 100-101.

122 Neste sentido, Catalina Escuin Palop, quando afirma que “a lei formal e o regimento

A relação entre lei e regimento parlamentar é, pois, de repartição de competência. Tal como há reserva de lei, a Constituição estabelece reserva de regimento para certas matérias. Logo, na hipótese de conflito – observam J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>123</sup> –, a lei deve ceder quando tenha invadido o espaço regimental ou o regimento deve ceder quando tenha extravasado para o campo da lei.

Formalmente, regimento é inconfundível com lei, porque: 1) para a sua aprovação, basta a manifestação de uma única câmara, com exceção do Regimento Comum do Congresso Nacional, que rege a organização e o funcionamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, quando reunidos em sessão conjunta<sup>124</sup>; 2) não há necessidade de sanção presidencial<sup>125</sup>; e 3) somente pode regular matérias de natureza constitucional.

Ainda para J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>126</sup>, há certas *normas interpostas*, como os próprios regimentos parlamentares, que são expressa ou implicitamente reclamadas pela Constituição como limite ou pressuposto de validade de certos atos normativos. As normas regimentais, que “regem o *processo de produção de outras normas*” –

---

parlamentar devem manter-se em âmbitos materiais diferenciados e sua possível interferência se resolve mediante um juízo de constitucionalidade, que determinará o respeito à distribuição da competência ou a existência de uma invasão da competência material do regimento” (PALOP, Catalina Escuin. *El Parlamento en el Derecho*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2008, p. 34).

123 CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República portuguesa anotada*. 4. ed. Coimbra, Coimbra Editora, v. 2, 2010, p. 383. No mesmo sentido, manifestam-se Jordi Solé Tura e Miguel A. Aparicio Perez, ao afirmarem que, entre lei e regimento, há uma relação negativa de separação competencial, de distribuição material prefixada pela Constituição em virtude da qual nenhum dos dois tipos de normas pode interferir no âmbito normativo do outro (TURA, Jordi Solé; PEREZ, Miguel A. Aparicio. *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. 2. ed. Madrid: Tecnos, 1988, p. 90). Por seu turno, Andrea Manzella afirma: nas confrontações com a lei ordinária, o regimento parlamentar não está em posição de hierarquia, mas de separação. Isto significa que certa zona do ordenamento, na qual se desenvolve, em suas diversas formas, o procedimento de decisão parlamentar pode estar regulada por uma lei constitucional ou por normas que o mesmo parlamento haja editado (MANZELLA, Andrea. *El parlamento*. Mexico: Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987, p. 225).

124 Cf. art. 57, § 3º, II, da Constituição da República.

125 Cf. art. 48, *caput*, da Constituição da República.

126 CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 265.

prosseguem –, constituem “*instrumento de mediação necessário* entre a Constituição e as leis que as devem respeitar, sendo um *limite* ou *presuposto intrínseco* delas”<sup>127</sup>. Todavia, referidos constitucionalistas não veem, na Constituição lusa, qualquer pista para solucionar o problema relativo à validade dos atos que tenham sido praticados em desconformidade com os regimentos<sup>128</sup>.

Ramón Punset<sup>129</sup> concorda com as premissas de J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, mas aponta para outra saída. Assevera que os regimentos parlamentares *condicionam* a validade das leis de dois modos: primeiro, na medida em que, em razão da reserva, os diplomas regimentais gozam de força passiva frente às leis, que devem abster-se de regular a matéria parlamentar, sob pena de incorrer em vício competencial; depois, por predeterminarem a forma de produção legislativa, porquanto as disposições constitucionais atinentes ao processo legislativo integram, por excelência, a matéria parlamentar, cujo desenvolvimento está reservado à ordem regimental das câmaras. Consequentemente, as leis produzidas com infração das normas regimentais relativas à sua elaboração – que atuam como parâmetro reflexo de sua constitucionalidade – são inválidas.

Ainda para Punset, a vulneração do regimento somente acarretará a inconstitucionalidade da lei se houver alteração substancial do processo de formação da vontade das câmaras.

Embora não seja o propósito desta investigação enfrentar a questão relativa à validade de atos normativos editados em desconformidade com as normas regimentais, convém esclarecer, brevemente, que ela pode encontrar o seu deslinde a partir da focagem do princípio democrático, que ocupa lugar central no sistema jurídico-político brasileiro e projeta-se pelo resto do ordenamento jurídico<sup>130</sup>.

127 CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 265.

128 *Idem*, *Constituição da República Portuguesa anotada*. 4. ed. Coimbra, Coimbra Editora, v. 2, 2010, p. 383.

129 PUNSET, Ramón. *Estudios parlamentarios*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 121, 122 e 144.

130 Cf. SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 178-180.

Vezió Crisafulli<sup>131</sup> refere-se a essa característica como função construtiva dos princípios, que contêm, em seu seio, outras normas mais particulares e subordinadas, baixadas para regular situações concretas. Tais normas, em suma, desenvolvem e especificam o conteúdo dos princípios.

Projeções da máxima democrática gravada no art. 1º encontram-se no Capítulo I do Título IV da Constituição da República, que trata do Poder Legislativo, e, especificamente, na Seção VIII do referido capítulo, que versa sobre o processo de criação dos atos normativos.

Todas essas normas ganham concreção nos regimentos parlamentares.

Paloma Biglino Campos<sup>132</sup> observa que essa visão de como atua o princípio democrático no ordenamento apresenta dupla utilidade. De um lado, permite reconstruir o conteúdo do referido cânone, partindo-se do estabelecido pelo próprio ordenamento, já que são outras normas dele que o concretizam e lhe dão determinado significado. De outro, torna possível reunir as diversas normas do ordenamento parlamentar, cujo traço comum reside em serem revelações do aludido princípio. Com efeito, *independentemente do nível hierárquico*, tais normas concretizam um preceito constitucional, de modo que a sua violação pode conectar-se à violação da própria Constituição. A verificação da regularidade do comportamento do legislador, portanto, opera-se de forma mais substantiva do que tendo em conta somente o grau da norma infringida.

Na síntese da autora, o elemento a considerar é se o princípio democrático foi vulnerado. Neste caso, ainda que o seu conteúdo específico esteja contido em norma infraconstitucional, a contrariedade a ela importa em alteração de um dos elementos fundamentais do texto constitucional<sup>133</sup>.

---

131 CRISAFULLI, Vezió. *Lezioni di Diritto Costituzionale*. Padova: CEDAM, v. 2, 1978, p. 38 e 39, apud CAMPOS, Paloma Biglino. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 66.

132 *Ibidem*, p. 67.

133 CAMPOS, Paloma Biglino. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 67.

É o princípio constitucional democrático que assegura o direito de participação das minorias, cuja vontade política, em atenção ao primado do pluralismo político-partidário, deve integrar o ato legislativo. É ele que determina a publicidade dos trabalhos parlamentares, elemento propiciador do pleno conhecimento, por parte dos representados, das matérias objeto das atividades legiferante, controladora e governativa a cargo do Poder Legislativo. É ele que garante que a lei seja resultado da manifestação da vontade da maioria dos parlamentares e não de grupos minoritários.

Toda a linha argumentativa desenvolvida tem, como salienta a constitucionalista espanhola, o condão de superar a problemática em torno das normas processuais legislativas infraconstitucionais, particularmente se as normas regimentais têm natureza interposta ou se integram o parâmetro de verificação de constitucionalidade. São suas palavras: “O fundamental é saber se o seu conteúdo pode reconduzir-se ao princípio democrático, tal e como aparece configurado pela Constituição. Somente quando se dê esta circunstância, sua infração será relevante, já que a vulneração afeta a norma constitucional”<sup>134</sup>.

Desde que atestada a constitucionalidade das normas regimentais cujo descumprimento se denuncia, o comportamento do legislador somente será democrático se se ajustar aos cânones dos próprios regimentos. Não se trata, pura e simplesmente, de reconhecer a inconstitucionalidade a partir da violação de normas regimentais; trata-se de detectar o vício a partir da apreensão do sentido das diversas projeções – que se encontram espalhadas nos dispositivos regimentais – do princípio constitucional democrático.

Outra nota característica dos regimentos parlamentares é a *consensualidade*.

Na perspicaz visão de Diego López Garrido<sup>135</sup>, o Direito Parlamentar é, quiçá, o único ramo do ordenamento jurídico em que se produz uma autêntica democracia direta em sua forma de produção. As câma-

---

134 CAMPOS, Paloma Biglino. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 67.

135 GARRIDO, Diego López. La producción del derecho parlamentario: una nueva perspectiva sobre su naturaliza. *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, v. 1, p. 175-187, 1985, p. 176- 177.

ras legislativas são, concomitantemente, sujeito e objeto dos regimentos. São elas que criam as normas das quais serão as próprias destinatárias.

Como se vê, não existe a dualidade, tão clara no direito ocidental e no Estado Moderno, entre governante e governado, entre o criador e o destinatário do direito, entre sociedade e Estado. Pelo contrário, no Direito Parlamentar, há uma *identidade* entre sujeito e objeto do direito. Os órgãos reitores das câmaras – os presidentes, as mesas e as lideranças – não ocupam posição hierarquicamente superior à dos demais membros do Parlamento; são, simplesmente, órgãos juridicamente qualificatórios do trâmite, mas nunca órgãos de decisão, órgãos de governo em sentido estrito<sup>136</sup>.

A identidade entre sujeito e objeto do Direito Parlamentar pressupõe, assim, e necessariamente, que as regras que pautam a atuação dos membros das Casas Legislativas sejam forjadas sob o signo do *consenso*.

Somente havendo consenso as Casas Legislativas podem aprovar, modificar ou derrogar os seus regimentos, e nenhum outro órgão pode interferir no exercício dessa competência. As normas regimentais são, pois, de elaboração e revisão da própria Casa a que se refere, e provêm do exercício de sua competência privativa. De acordo com os arts. 27, § 3º, 51, III e IV, 52, XII e XIII, e 57, § 3º, II, da Constituição da República, não cabe iniciativa de regimento a órgão distinto de seu titular, nem tampouco sanção ou promulgação por parte do Chefe do Poder Executivo. Trata-se, vale lembrar, de disciplina radicada no postulado da autonomia institucional do Poder Legislativo, destinado a impedir a participação e a influência de outros órgãos constitucionais no processo de elaboração regimental e a evitar eventual direito de veto por parte deles<sup>137</sup>.

O Direito Parlamentar, explica Jorge Miranda<sup>138</sup>, visa, fundamentalmente, a estabelecer as *regras do jogo político-parlamentar* respeitantes

---

136 GARRIDO, Diego López. La producción del derecho parlamentario: una nueva perspectiva sobre su naturaliza. *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, v. 1, p. 175-187, 1985, p. 176- 177.

137 Neste sentido, na Espanha, MORAL, Antonio Torres del. Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, Universidad Complutense*, Facultad de Derecho, nº 10, p. 7-22, 1986, p. 10.

138 MIRANDA, Jorge. *Estudos de Direito Parlamentar*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1997, p. 3.

ao contraditório no âmago do Parlamento. Por conseguinte – diz –, “tem de ser aceite por todos ou quase todos os intervenientes; e aí onde essas regras estão depositadas num regimento – como sucede em Portugal e na generalidade dos países de sistema romano-germânico – este não pode resultar só de um voto de maioria, tem de assentar no consenso mais vasto possível”.

No Brasil, os regimentos parlamentares são aprovados ou reformados separadamente pelas Casas Legislativas a que se referem, à exceção do regimento comum do Congresso Nacional, elaborado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal em reunião conjunta<sup>139</sup>.

Não há subordinação nem dependência entre as Casas Legislativas em que se divide o Congresso Nacional. É por isso que se diz, em tom de aforismo, que cada câmara é dona de seu próprio regimento<sup>140</sup>. Com isso, quer-se expressar o seu poder de disposição sobre esse corpo normativo, que se sujeita exclusivamente às normas constitucionais.

Na Espanha, Catalina Escuin Palop<sup>141</sup> adverte que o procedimento de elaboração dos regimentos parlamentares está condicionado pela obrigação de respeitar o pluralismo político, do qual os órgãos parlamentares são expressão e reflexo. Isto explica a razão pela qual a Cons-

139 Cf. art. 57, § 3º, II, da Constituição da República.

140 Convém advertir, no entanto, que, se cada câmara fosse, realmente, *dona* de seu regimento, estar-se-ia diante de uma via expedita para a reforma constitucional sem necessidade de tocar o texto constitucional; bastaria modificar os regimentos parlamentares, providência que as Casas Legislativas poderiam tomar sem a necessidade de seguir os procedimentos dificultosos previstos no art. 60 da Constituição da República. Antonio Torres del Moral não vê sentido nessa advertência, pois, na sua opinião, hoje, em um Estado Democrático de Direito, não tem sustentação jurídica a tese da reforma constitucional por meio de uma reforma regimental. Todavia – salienta –, seria possível modificar o tom das relações entre os Poderes Legislativo e Executivo por meio, por exemplo, da disciplina regimental das perguntas e interpeleções, desde que, é claro, dentro das margens que permita o texto constitucional. Pode flexibilizar um procedimento, facilitar uma iniciativa, mas não conferir faculdades novas, ampliar ou reduzir as que a Constituição confere, se, com isso, desnatura-se o jogo político, o sistema político constitucionalmente estabelecido (MORAL, Antonio Torres del. *Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios*. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, nº 10, p. 7-22, 1986, p. 12).

141 PALOP, Catalina Escuin. *El Parlamento en el Derecho*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2008, p. 33.

tituição espanhola, em seu art. 72.1, exige um *quórum qualificado* para a sua aprovação<sup>142</sup>.

Referido dispositivo constitucional consigna que os regimentos e sua reforma serão submetidos a uma votação final sobre a sua totalidade, que requererá a *maioria absoluta*. Na Itália, da mesma forma, o art. 64 de sua Constituição prescreve que cada câmara deve adotar o seu próprio regimento por *maioria absoluta* de seus membros.

Com essa exigência, explica Fernando Santaolalla Lopez<sup>143</sup>, trata-se de atalhar uma instrumentação partidária e proselitista dos regimentos e, conseqüentemente, da vida intestina das câmaras, circunstância que poderia produzir-se se se aceitasse a regra geral da *maioria simples* para a adoção de acordos, já que, neste caso, os regimentos poderiam corresponder à vontade de *uma só* força política. Com o requisito da maioria absoluta, resume o autor, procura-se proteger as minorias, propiciando que sua vontade seja considerada na hora da aprovação dessas normas<sup>144</sup>.

---

142 Na Espanha, a reforma dos regimentos parlamentares também se sujeita ao quórum de maioria absoluta para a sua aprovação. Todavia, a modificação das normas regimentais não pode afetar o núcleo essencial dos direitos de representação política ou permitir discriminações. Bem explica Catalina Escuin Palop: “Dita modificação [do regimento] é, em princípio, possível, porque uma maioria qualificada da Câmara pode alterar as regras do jogo político, ainda que, com a aplicação do novo regimento, se produza uma alteração na definição dos direitos e deveres dos parlamentares e dos grupos. *O novo regimento só será inconstitucional se negar aos parlamentares e aos grupos o núcleo essencial de seus direitos de representação política ou permitir sua discriminação*. O normal será que a aplicação das disposições novas esteja submetida a um regime transitório, com a finalidade de não alterar o regime de atuação e os direitos dos parlamentares e dos grupos em que se integram” (PALOP, Catalina Escuin. *El Parlamento en el Derecho*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2008, p. 34, com grifo e esclarecimento entre colchetes).

143 LOPEZ, Fernando Santaolalla. *Derecho parlamentario español*. Madrid: Editora Nacional, 1984, p. 21.

144 No mesmo sentido, Tomás Vidal Marín, ao asseverar que a finalidade da exigência de aprovação por uma maioria reforçada consiste em forçar ou conseguir o maior consenso possível entre os membros do Parlamento em torno das regras do jogo parlamentar, cujos destinatários, principalmente, vão ser aqueles. Desta forma, se a lei ordinária, para cuja aprovação só se requer maioria relativa, pudesse regular as matérias reservadas ao regimento parlamentar, tornar-se-ia letra morta a garantia da maioria absoluta requerida pelo art. 72.1 da Constituição espanhola para sua aprovação, isto é, se ditas matérias de organização e funcionamento fossem aprovadas, modificadas ou derrogadas por lei ordinária, ficariam sem garantias procedimentais suficientes os grupos minoritários (MARÍN, Tomás Vidal. *Los reglamentos de las Asambleas Legislativas*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2005, p. 122-123).

No Brasil, o constituinte de 1987-1988 não teve o mesmo cuidado dos legisladores constituintes espanhol e italiano em relação às minorias parlamentares, na medida em que submeteu os regimentos parlamentares à regra geral do art. 47 da Constituição da República, que dispõe: “Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros”. Ou seja, para a aprovação ou reforma dos regimentos parlamentares brasileiros, basta a vontade da *maioria simples*, que tem o impulso e o poder de decisão nessa matéria. Em assim dispondo, a ordem constitucional brasileira submete as minorias parlamentares à situação de instabilidade, insegurança jurídica e fragilidade democrática, pois as prerrogativas regimentais inerentes ao seu direito de oposição política ficam sob inteiro jugo da vontade e da aprovação da maioria parlamentar<sup>145</sup>.

---

145 É comum, na crônica parlamentar, a veiculação de ameaças de supressão de instrumentos regimentais utilizados pela oposição parlamentar, como a noticiada pela Câmara dos Deputados em 11 de abril de 2008. Confira-se o inteiro teor da notícia:

“Líderes estudam mudança no Regimento Interno da Câmara

Uma abrangente proposta de reforma do Regimento Interno da Câmara está sendo analisada pelas lideranças partidárias e poderá ser formalizada depois que o Congresso concluir a análise das mudanças no trâmite de medidas provisórias. A elaboração do anteprojeto foi sugerida por integrantes da Mesa Diretora. O texto busca, basicamente, agilizar as votações em Plenário com a restrição de instrumentos regimentais que vêm sendo utilizados tanto pela oposição quanto pela base governista para obstruir as votações.

Entre as mudanças propostas, estão a restrição do encaminhamento de votação tanto da proposta principal quanto dos destaques; o fim da votação de proposição por partes e do requerimento de votação nominal; a restrição da quantidade de requerimentos para transferir a discussão e a votação da matéria para outra sessão; a criação de um período fixo, nas sessões ordinárias, para as comunicações de lideranças; e a exigência de maioria absoluta para apresentação de emendas aglutinativas.

A necessidade de mudança no regimento foi levantada em reunião da Mesa pelo 2º vice-presidente da Câmara, deputado Inocêncio Oliveira (PR-PE). Ele foi o relator do atual Regimento Interno, mas se diz “preocupado” com o uso sistemático de alguns instrumentos para obstruir as votações. Depois disso, um grupo de trabalho coordenado pelo secretário-geral da Mesa, Mozart Vianna, elaborou um anteprojeto que foi distribuído pelo presidente Arlindo Chinaglia aos líderes para que eles fizessem sugestões.

O entendimento de alguns integrantes da Mesa é que as obstruções feitas nos últimos tempos têm afetado toda a sessão deliberativa e não apenas a votação específica, que deveria ser o foco dos parlamentares que optam pela prática.

Desgaste

“O atual regimento impede que a Câmara vote, no momento certo, as matérias fundamentais para a vida do País”, acredita Inocêncio. “Um dos maiores desgastes vividos pelo Legislativo é motivado pelo fato de andarmos sempre a reboque da sociedade, e não ao encontro dela.

Acrescente-se, ainda, que, em Portugal, as minorias parlamentares contam com *garantias constitucionais expressas*, como o direito à determinação da ordem do dia de um certo número de reuniões<sup>146</sup>.

A respeito, Ekkehart Stein<sup>147</sup> salienta que o problema constitucional mais importante em relação ao Parlamento consiste exatamente na *proteção das minorias*. Ao contrário do que se costuma supor, o Parlamento não constitui uma unidade sociológica. Geralmente, os direitos

---

Um exemplo disso é o salário mínimo, que só conseguimos aprovar depois de ele já estar vigorando”, acrescentou.

O deputado lembra que, na época da aprovação do regimento, em 21 de setembro de 1989, a representação política na Câmara era menos pulverizada do que agora, que 20 partidos têm representação na Casa. O cenário que serviu como base é ainda anterior, destaca Inocêncio, da época em que só o MDB e a Arena dividiam o cenário partidário: “O regimento foi feito levando em conta apenas os dois partidos, para privilegiar a participação da minoria, pois o então MDB era muito pequeno em relação à Arena.”

Inocêncio acredita que a mudança no regimento é até mais relevante para a agilidade dos trabalhos legislativos do que a alteração nas regras das MPs, tema da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 511/06, do Senado, que está sendo analisada por uma comissão especial na Câmara. Chinaglia, no entanto, considera que a mudança no regimento é um assunto para ser negociado apenas depois da votação da PEC.

#### Levantamento

Levantamento divulgado por Arlindo Chinaglia sobre os trabalhos realizados no ano passado demonstra o impacto dessa ação: mais de 100 sessões deliberativas prejudicadas. Ele destacou quatro situações: 1) as obstruções afetaram 14 sessões entre 21 de novembro e 12 de dezembro, data da votação da CPMF no Senado. Nessa ocasião, a obstrução foi feita pela base governista, para impedir a votação de MPs com prazo de tramitação vencido na Câmara, que trancariam a pauta do Senado; 2) em setembro e outubro, durante a votação da PEC da CPMF na Câmara, em primeiro e segundo turno, a obstrução feita pela oposição prejudicou 13 sessões; 3) a votação da reforma política, entre 13 de junho e 14 de agosto, foi afetada por obstrução em 32 sessões. A criação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Crise Aérea também prejudicou as deliberações em plenário, com obstrução em 46 sessões. A discussão sobre a criação e instalação da CPI se arrastou entre 27 de fevereiro e 3 de maio.

#### Kit obstrução

Os técnicos da Mesa Diretora costumam chamar de “kit obstrução” a série de alternativas usadas pelos parlamentares interessados em obstruir os trabalhos, pois, de tanto se repetirem, acabam sendo previsíveis. Esse kit, segundo alguns técnicos ouvidos, é formado pelos pedidos de adiamento de discussão por duas e por uma sessão, de discussão da matéria por grupos de artigos, de verificação de quorum, de adiamento de votação por duas e por uma sessão. “Tem deputado que chega para mim e manifesta insatisfação por ter que, todo dia, enfrentar essa paralisia nas sessões”, disse Inocêncio” (fonte: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/120175.html>. Acesso em: 2 de fevereiro de 2017).

146 Cf. art. 176º, n. 3, da Constituição da República Portuguesa.

147 STEIN, Ekkehart. *Derecho político*. Trad. de Fernando Sainz Moreno. Madrid: Aguilar, 1973, p. 53.

parlamentares podem ser exercitados pela maioria contra a vontade da minoria. Mas a maioria está vinculada intimamente ao Governo. Se não se protegesse a minoria, a maioria poderia transformar o Legislativo em uma câmara de ressonância do Executivo. Poderia concordar, sem discutir, com todos os projetos legislativos que o Governo apresentasse, negar a palavra a políticos da oposição, aceitar somente discursos sobre os êxitos governamentais ou proibir a publicidade dos debates que o prejudicassem.

O Direito Constitucional brasileiro, neste ponto, ainda está aquém de uma autêntica democracia parlamentar, porque deposita nos regimentos – e não na Constituição, cujas normas são dotadas de maior estabilidade, porque rígidas – substancial fatia do estatuto das agremiações minoritárias. Aqui, as medidas cautelares contra os abusos da maioria encontram-se, em pequena quantidade, no texto constitucional e, em grande parte, nos regimentos das Casas Legislativas.

Além da primariedade e da consensualidade, os regimentos parlamentares caracterizam-se pela *forma codificada*.

À exceção da Inglaterra, onde a maior parte do Direito Parlamentar é constituída por normas consuetudiárias, pelo direito não escrito (*practice*)<sup>148</sup>, os regimentos de tipo continental (ou francês), como o brasileiro, mais cartesianos e racionalistas, inclinam-se pela normação escrita e sistematizada. O uso ou a prática consuetudinária são reduzidos ao máximo e a atividade de cada câmara é regida por regras escritas,

---

148 O regimento de tipo inglês é formado por um conjunto de práticas seguidas, *costumeiramente*, pelas câmaras ou convenionadas por elas por meio de resoluções. Essas declarações expressas denominam-se *orders*, as quais se classificam em: a) *standing orders*, que consistem em resoluções parciais que, em princípio, obrigam as câmaras enquanto estejam em vigor, ou seja, enquanto não são reformadas ou derogadas expressamente; b) *sessional orders*, as quais conservam sua vigência enquanto dure o período das sessões em que se convenionaram, podendo perdurar se as câmaras declaram sua renovação para o período de sessões subsequente; c) *indeterminate orders*, que consistem em práticas consuetudinárias seguidas pelas câmaras e se mantêm em vigor até uma declaração expressa em sentido contrário (cf. MARAVALL, José Antonio. *Los reglamentos de las cámaras legislativas y el sistema de comisiones*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1947, p. 18-21, e MARÍN, Tomás Vidal. *Los reglamentos de las Asambleas Legislativas*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2005, p. 41-42). Há, ainda, o regimento de tipo sueco, aquele que se expressa formalmente por meio de uma lei.

reunidas em um texto único, que constitui um código de procedimento parlamentar, incumbido de regular a atividade interna do Parlamento<sup>149</sup>.

No Brasil, os regimentos parlamentares assumem a forma escrita, materializando-se, pois, em verdadeiros códigos jurídicos, em cujo bojo encontram-se centenas de dispositivos.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados tem 282 artigos e é integrado por outras normas, como o Regulamento Interno das Comissões, previsto no art. 15, XI. O Regimento Interno do Senado Federal, mais extenso, é composto por 413 dispositivos e por diversas normas esparsas conexas.

Outra característica dos regimentos parlamentares é a *processualidade*.

O termo *processo*, denotando o complexo, a série ou o encadeamento de atos que se desenvolvem progressivamente com vistas à produção de um determinado ato estatal<sup>150</sup>, não é monopólio da função judicial. Aplica-se a toda e qualquer função estatal<sup>151</sup>, a todos os setores do orde-

---

149 Recorda León Martínez Elipe que os revolucionários franceses foram defensores do direito escrito, como expressão reflexiva da *razão*, frente ao direito consuetudinário, mais irrefletido e irracional. Esse espírito influenciou notoriamente a configuração do Direito Parlamentar. Pretendeu-se compilar os *interna corporis* em um autêntico código sobre organização e funcionamento dos Parlamentos. A identificação do Direito Parlamentar com a regulamentação escrita da atividade interna das assembleias políticas perdurou nos regimes políticos do século XIX e foi uma das causas do pouco valor que se atribuía ao estudo deste ramo jurídico. Olvidou-se que o Direito Parlamentar é algo mais que o conjunto normativo contido no regimento, que se produz uma clara impregnação do político nos esquemas jurídicos, que os usos, práticas, costumes e acordos entre as forças políticas parlamentares são fonte essencialíssima do Direito Parlamentar e que este, por tais razões, é o mais irracional dos ordenamentos, o que impede que possa esgotar-se em estruturas escritas. O tipo latino tem a *vantagem* de oferecer num só corpo sistemático a normativa sobre a organização e o funcionamento das câmaras, mas o *inconveniente* de perder elasticidade e flexibilidade, não permitindo ao Parlamento uma plena e espontânea liberdade de ação, que, definitivamente, acabará impondo-se à rigidez regimental por exigência da própria vida e experiência parlamentar cotidiana (ELIPE, León Martínez. Tipología de los regimenes políticos y del derecho parlamentario. *I Jornadas del Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, v. 1, p. 317-347, 1985, p. 345-346.).

150 Agustín A. Gordillo, *Tratado de derecho administrativo, Parte General*, p. XVII-1, t. 2.

151 Existe *função*, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, “quando alguém está investido no *dever* de satisfazer dadas finalidades em prol do *interesse de outrem*, necessitando, para tanto, manejar os poderes requeridos para supri-las” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 31).

namento jurídico público, de modo que, como afirma Alberto Xavier<sup>152</sup>, “a cada uma das funções do Estado corresponde um tipo de processo através do qual ela se desenvolve”. Daí, segundo Odete Medauar<sup>153</sup>, emergir claramente a ideia de uma processualidade atinente, também, ao Poder Legislativo. No mesmo sentido, Nelson de Souza Sampaio<sup>154</sup>: “Quando se trata de normas que regulam a produção – criação, modificação ou revogação – de normas gerais, temos o *processo legislativo*”, que diz “*quem* participa e *como* deve participar na formação dos *atos legislativos*”.

No bojo dos regimentos, encontram-se, comumente, normas de cunho processual, que estabelecem as *regras do jogo parlamentar*, do devido processo legislativo, e o modo de exercício das várias funções constitucionais a cargo do Poder Legislativo<sup>155</sup>. Versam sobre questões

152 XAVIER, Alberto. *Do Procedimento Administrativo*. São Paulo: Bushatsky, 1976, p. 26.

Neste mesmo sentido, Odete Medauar salienta: “A resistência ao uso do vocábulo “processo” no campo da Administração Pública, explicada pelo receio de confusão com o processo jurisdicional, deixa de ter consistência no momento em que se acolhe a processualidade ampla, isto é a processualidade associada ao exercício de qualquer poder estatal. Em decorrência, há processo jurisdicional, processo legislativo, processo administrativo; ou seja, o processo recebe a adjetivação provinda do poder ou função de que é instrumento. A adjetivação, dessa forma, permite especificar a que âmbito de atividade estatal se refere determinado processo” (MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 41).

153 *Ibidem*, p. 16.

154 SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O processo legislativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 28.

155 Francisco Berlín Valenzuela, por exemplo, enumera quatorze funções parlamentares no Estado contemporâneo: função de representação, função de deliberação, função financeira, função legislativa, função controladora, função política, função de inspeção, função judicial, função de indagação, função de comunicação, função de educação, função de orientação política, função eleitoral e função administrativa (VALENZUELA, Francisco Berlín. *Derecho parlamentario*. 1. ed. 1. reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 129-196). Nicolás Pérez Serrano fala das funções financeira, fiscalizadora, política, administrativa, judicial e de alta representação (SERRANO, Nicolás Pérez. *Tratado de derecho politico*. 2. ed. Reimpresión. Madrid: Editorial Civitas, 1997, p. 787-818). Por sua vez, Andrea Manzella menciona a função de direção política, a função legislativa, a função de coordenação, a função de controle e a função de garantia constitucional (MANZELLA, Andrea. *Il parlamento*. Bologna: Il Mulino, 1977, p. 320- 371). Maria Luisa Mazzoni Honorati trata das funções legislativa, cognoscitivo-inspetora e a de direção política (HONORATI, Maria Luisa Mazzoni. *Diritto Parlamentare*. 2. ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 2005, p. 153-285). Bernard Chantebout refere-se tão só às funções legislativa e controladora (CHANTEBOUT, Bernard. *Droit constitutionnel*. 23. ed. Paris: Dalloz, 2006, p. 512-536). Cristina Queiroz discorre sobre a função de representação, a função legislativa e a função de controle (QUEIROZ, Cristina. *O Parlamento como factor de decisão política*. Coimbra:

como apresentação, recebimento, distribuição, regimes de tramitação, turnos, interstício, destaque, prejudicialidade, discussão (inscrição e uso da palavra, aparte, adiamento, encerramento), votação (modalidades e processos, processamento, encaminhamento e adiamento), redação final das proposições legislativas e assuntos conexos ao tema.

O devido processo legislativo objetiva garantir, pela demarcação e pelo encadeamento precisos de atos e de estágios, a justa concepção das espécies legislativas e dos atos parlamentares atípicos<sup>156</sup>.

O procedimento legislativo ordinário, por exemplo – que comporta maiores oportunidades para o exame, o estudo e a discussão da ideia legislativa –, compõe-se de cinco fases: iniciativa, discussão, votação, sanção (ou rejeição do veto) e promulgação, estágios que devem ser fielmente observados, pois, se o processo legislativo rege-se por regras de atuação certas quanto à sua existência e seguras quanto à sua observância e aplicação, é evidente que não são indiferentes os passos que o legislador dá, os caminhos que trilha e as fórmulas que segue para tomar decisões.

Destarte, é a nota da processualidade que revela o caráter eminentemente instrumental ou adjetivo dos regimentos parlamentares, caráter eminente, mas não exclusivamente instrumental, pois normas de diversa índole fazem parte da compleição regimental.

Assim, referem-se a controle parlamentar, tornando exequível a *função fiscalizadora* a cargo das Casas Legislativas, as normas regimentais que versam, por exemplo, sobre tomada de contas do Presidente da República, comparecimento e convocação de Ministro de Estado, pedido de informação a Ministro de Estado, tomada de depoimento de autoridades públicas, inquirição de testemunhas, audiência de indicia-

---

Coimbra Editora, 2009, p. 37). Por fim, sem pretender esgotar o assunto, cabe mencionar a classificação José Afonso da Silva, que compartimenta as atuais funções parlamentares em cinco grupos: atribuições legislativas, atribuições meramente deliberativas, atribuições de fiscalização e controle, atribuições de julgamento de crimes de responsabilidade e atribuições constituintes (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 38. edição. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 524-525).

156 SILVA FILHO, Derly Barreto e. Apreciação regimental de veto pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Revista de Direito e Política*, v. 18, p. 35-67, janeiro a junho, 2010, p. 46.

dos, requisição de informações e documentos públicos, realização de diligências, perícias, inspeções e auditorias, fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, controle de atos de gestão administrativa do Poder Executivo e dos atos do Presidente e Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União que importarem crime de responsabilidade, inquérito parlamentar.

Tratam da organização e funcionamento internos e possibilitam o desempenho da *função institucional* do Poder Legislativo as normas regimentais que disciplinam as sessões (duração, finalidade, espécies, conteúdo), os líderes, os blocos parlamentares, os órgãos legislativos (presidência, secretaria), o colégio de líderes, a procuradoria parlamentar, a ouvidoria parlamentar, as comissões (composição, instalação, subcomissões, turmas, matérias e atividades sob sua competência, presidência, impedimentos, ausências, vagas, reuniões, trabalhos), as proposições e sua apreciação.

Disciplinam os direitos, os deveres e as prerrogativas dos parlamentares e dão concretude à *função estatutária* do Poder Legislativo as normas regimentais que se ocupam do exercício do mandato, do uso da palavra, da licença, da vacância, da convocação de suplente, das medidas disciplinares, do decoro parlamentar, da licença para instauração de processo criminal.

Por fim, cuidam da administração parlamentar, viabilizando o desempenho da *função administrativa* do Parlamento as normas regimentais que têm por objeto os serviços administrativos, a administração e a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, a polícia, a consultoria e o assessoramento legislativo.

Os regimentos parlamentares apresentam, ainda, a nota da *generalidade*, na medida em que regem todos os atos das câmaras a que se dirigem.

Em razão desse aspecto, e exceto quando se tratar de normas constitucionais endereçadas ao Poder Legislativo dotadas de elementos suficientes à sua pronta aplicação, pode-se afirmar que, geralmente, não existirá um ato parlamentar sem que haja uma norma regimental que previamente

o autorize ou o habilite. De fato, pois, se os regimentos são normas de emanção necessária, por serem absolutamente imprescindíveis ao exercício das funções que a Constituição da República comete ao Parlamento, é *condictio sine qua non* que as Casas Legislativas previamente elaborem e aprovem os seus respectivos regimentos. Na ausência deles, serviriam para bem pouco, ou quase nada, as incompletas prescrições contidas em diversas disposições constitucionais relativas ao Poder Legislativo.

A competência parlamentar de controle dos atos praticados pelo Poder Executivo é exemplo útil a comprovar a assertiva, pois os regimentos parlamentares têm por incumbência operacionalizá-la, a fim de que as Casas Legislativas possam exercer, autonomamente, eficaz contrapeso aos órgãos que exercem função administrativa típica.

Nessa região competencial, evidencia-se a concisão das respectivas normas constitucionais, de modo que o exercício da função de controle parlamentar deve ser necessariamente regulado por disposições regimentais.

Tão grave essa incumbência se mostra que se pode afirmar que, dependendo da disciplina regimental da matéria, o Parlamento desincumbir-se-á bem ou mal da atividade de controle<sup>157</sup>. Afinal, são os regimentos que efetivamente constituem e aparelham – dotando-os de estrutura, competências, prerrogativas e procedimentos apropriados – órgãos fracionários internos (as comissões parlamentares) a fim de desempenhar a contento a função parlamentar de controle<sup>158</sup>. Sem essa normatividade

---

157 SILVA FILHO, Derly Barreto e. A presidencialização do Poder Legislativo e a parlamentarização do Poder Executivo no Brasil. *Fórum Administrativo*, nº 193, p. 17-43, março de 2017, p. 34-40.

158 Além disso, são os regimentos parlamentares que fixam as *regras processuais* que possibilitam o exercício de competências como a de convocação de Ministro de Estado (art. 50), a de tomada de contas do Presidente da República (art. 51, II), a de aprovação da escolha de autoridades (art. 52, III e IV) e a de suspensão da execução de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (art. 52, X). A respeito, os Regimentos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional têm capítulos e seções específicos dedicados ao tratamento minudente da “tomada de contas do Presidente da República”, da “autorização para instauração de processo criminal contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado”, do “processo nos crimes de responsabilidade do Presidente e do Vice-Presidente da República e de Ministros de Estado”, do “funcionamento como órgão judiciário”, do “comparecimento de Ministro de Estado”, da “suspensão da execução de lei inconstitucional”, do “veto”, da “delegação legislativa”, entre outros assuntos.

regimental, o Poder Legislativo ver-se-ia impossibilitado de levar a efeito o múnus de fiscalização das ações empreendidas pelos órgãos e autoridades do Poder Executivo<sup>159</sup>.

## 5. Conclusão

Do exposto, conclui-se que:

a) O regimento parlamentar é uma norma de emanção necessária, sem a qual nenhuma câmara pode funcionar. Consiste em um pressuposto indispensável ao exercício das funções parlamentares típicas e atípicas e, conseqüentemente, à existência real e efetiva das Casas Legislativas como órgãos representativos do Estado;

b) A finalidade dos regimentos parlamentares não se reduz, apenas, a assegurar a indispensável ordem dos trabalhos desenvolvidos no seio das Casas Legislativas. Na ambiência de um Estado Democrático de Direito, cobra-se, deles, ademais, a proteção das minorias face à maioria parlamentar, a fim de assegurar o caráter representativo e plural da vontade parlamentar, com a consideração e ponderação de ideologias, pontos de vista e interesses políticos, econômicos, sociais e culturais minoritários ontologicamente divergentes;

c) O estabelecimento da natureza jurídica dos regimentos parlamentares reveste-se de considerável importância constitucional, na medida em que mencionados diplomas tratam de assuntos relativos à organização e ao funcionamento de um dos Poderes do Estado. Dependendo da natureza jurídica que se lhes atribua, variam as conseqüências em razão de sua consideração, ou não, como parâmetros de verificação da constitucionalidade formal de leis que, não obstante votadas e aprovadas, não tenham cumprido determinadas disposições regimentais, bem como se possibilita saber até que ponto pode ser con-

---

159 Em audiência pública realizada pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em 19 de setembro de 2007, José Afonso da Silva, indagado pela deputada Ana Perugini, do Partido dos Trabalhadores (agremiação minoritária de oposição ao Governo), acerca da competência do Poder Legislativo para sustar atos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar, esclareceu que “essa competência deveria estar disposta no Regimento Interno da Casa e sugeriu à Deputada que apresentasse tal sugestão à Mesa Diretora” (*Diário Oficial, Poder Legislativo*, 10 de novembro de 2007, p. 16).

siderada constitucionalmente válida a supressão ou a limitação, pela maioria, de garantias regimentais do direito de oposição. Provocado pelas minorias parlamentares a se manifestar, o Supremo Tribunal Federal poderá exercer o controle judicial de tais alterações fundado em premissas teóricas mais sólidas. Destarte, o escrutínio relativo à natureza jurídica dos regimentos parlamentares tem repercussão eminentemente prática, e não exclusivamente teórica;

d) considerados os regimentos parlamentares como normas jurídicas que vinculam os legisladores e os obrigam a respeitá-los e cumpri-los, a sua infração pode conduzir à nulificação da correspondente decisão parlamentar, em especial se violada eventual garantia do direito de participação da oposição, de extração regimental;

e) na medida em que os arts. 27, § 3º, 51, III e IV, 52, XII e XIII, e 57, § 3º, II, 55, § 1º, 58, *caput*, e §§ 2º, I, II, III, IV, V e VI, 3º e 4º, 166, *caput*, §§ 1º, I e II, e 2º, da Constituição da República, prescrevem que compete privativamente às Casas Legislativas elaborar os seus regimentos e estabelecer os seus respectivos âmbitos materiais, infere-se que tais diplomas estão diretamente vinculados à própria Constituição, não havendo qualquer outro ato normativo que se interponha entre eles e o texto constitucional, notadamente as leis. Além de serem normas primárias e de emanção necessária, os regimentos parlamentares têm a compleição e a natureza de normas jurídicas pertencentes ao ordenamento jurídico geral do Estado e situam-se no mesmo nível hierárquico das leis, sujeitos à fiscalização judicial por parte do Supremo Tribunal Federal; outrossim, são autênticas fontes de Direito objetivo cuja eficácia não se esgota no interior das câmaras, mas, em numerosas ocasiões, transcende-o, adquirindo, portanto, relevância externa;

f) para a aprovação ou reforma dos regimentos parlamentares brasileiros, basta, de acordo com o art. 47 da Constituição da República, a vontade da maioria simples das Casas Legislativas, que tem o impulso e o poder de decisão nessa matéria. Em assim dispondo, a ordem constitucional brasileira, diversamente das Constituições espanhola e italiana – que condicionam a aprovação e a reforma dos regimentos parlamentares ao quórum de maioria absoluta, que assegura maior consenso possível entre os parlamentares –, submete as minorias à situação de instabilidade, insegurança jurídica e fragilidade democrática, pois as prerrogativas

regimentais inerentes ao seu direito de oposição política ficam sob inteiro jugo da vontade e da aprovação da maioria parlamentar;

g) os regimentos parlamentares regem todos os atos das Casas Legislativas a que se dirigem. Em razão desse aspecto, e exceto quando se tratar de normas constitucionais endereçadas ao Poder Legislativo dotadas de elementos suficientes à sua pronta aplicação, pode-se afirmar que, geralmente, não existirá um ato parlamentar sem que haja uma norma regimental que previamente o autorize ou o habilite. As normas regimentais tratam, pois, de reger todas as diversas funções parlamentares constitucionalmente previstas, nas seguintes áreas: 1) processo legislativo (função legislativa); 2) controle parlamentar (função controladora); 3) organização e funcionamento internos (função institucional); 4) direitos, deveres e prerrogativas dos parlamentares (função estatutária); e 5) administração parlamentar (função administrativa).

## Bibliografia

ÁLVAREZ, Elviro Aranda. *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

ANTONIO, José Antonio Alonso de; ANTONIO, Ángel Luis Alonso de. *Derecho parlamentario*. Barcelona: J. M. Bosch Editor, 2000.

ARNOLD, Rainer. Consideraciones generales sobre los reglamentos internos del Parlamento en el Derecho alemán. In: FERRERO, Jesús M. Corona *et al.* (coords). *El reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, Santander, Parlamento de Cantabria, p. 37-57, 2000.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo legislativo e democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BARBOSA, Ruy. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. São Paulo: Saraiva, v. 2 e 4, 1933.

BARTHÉLEMY, Joseph; DUEZ, Paul. *Traité de droit constitutionnel*. Paris: Librairie Dalloz, 1933.

BENTHAM, Jeremy. *Tácticas parlamentarias*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1991.

BONNARD, Roger. *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789 (notices historiques et textes)*. Paris: Recueil Sirey, 1926.

BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Brasília: Senado Federal, 1978.

BUESO, Juan Cano. El principio de autonormatividad de las cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, nº 40, p. 85-99, julio-agosto, 1984.

CAMPOS, Paloma Biglino. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República portuguesa anotada*, 4. ed. Coimbra, Coimbra Editora, v. 2, 2010.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos da constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CHANTEBOUT, Bernard. *Droit constitutionnel*. 23. ed. Paris: Dalloz, 2006.

CIOLO, Vittorio di. *Le fonti del diritto parlamentare*. Milano: Giuffrè Editore, 1973.

CRISAFULLI, Vezio. *Lezioni di Diritto Costituzionale*. Padova: CEDAM, v. 2, 1978.

CUSHING, Luther Stearns. *Ley parlamentaria americana: elementos de la ley y práctica de las Asambleas Legislativas en los Estados Unidos de América*. Buenos Aires: Imprenta y Librería de Mayo, v. 1, 1886.

DÍEZ-PICAZO, Luis María. *La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias*. Zaragoza: Cuadernos de los Studia Albornotiana, 1985.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. São Paulo: Saraiva, v. 3, 1998.

DUGUIT, León. *Manual de derecho constitucional*. Granada: Editorial Comares, 2005.

ELIPE, León Martínez. Fuentes del derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario. *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, p. 431-503, 1985.

\_\_\_\_\_. Significación del derecho parlamentario. *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, nº 8, p. 189-226, 1986.

\_\_\_\_\_. Tipología de los regímenes políticos y del derecho parlamentario. *I Jornadas del Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, v. 1, p. 317-347, 1985.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, v. 2, 1989.

GALIANO, Antonio Alcalá. *Lecciones de derecho político constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

GARRIDO, Diego López. La producción del derecho parlamentario: una nueva perspectiva sobre su naturaliza. *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, v. 1, p. 175-187, 1985.

GIL-DELGADO, José María Gil-Robles y. Los reglamentos de las cámaras. *Las Cortes Generales*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, vol. I, p. 243-282, 1987.

GONZÁLEZ, Manuel Gonzalo; MORAL, Antonio Torres del. El Parlamento: El Reglamento de las Cámaras. Organización interna. In: MORAL, A. Torres del. *Introducción al derecho político*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, p. 357-370, 1997.

HAURIOU, Maurice. *Principios de derecho público y consittucional*. Trad. de Carlos Ruiz Del Castillo. Granada: Editorial Comares, 2003.

HONORATI, Maria Luisa Mazzoni. *Diritto Parlamentare*. 2. ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 2005.

HOUSE OF COMMONS. *The Standing Orders of the House of Commons*. Disponível em: <[https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201718/cmstords/0004/so\\_hc0004\\_170420.pdf](https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201718/cmstords/0004/so_hc0004_170420.pdf)>. Acesso em 17 de junho de 2017.

HOUSE OF LORDS. *The Standing Orders of the House of Lords*. Disponível em:

<<https://www.parliament.uk/documents/publications-records/House-of-Lords-Publications/Rules-guides-for-business/Standing-order-public-business/Standing-Orders-Public.pdf>>. Acesso em 17 de junho de 2017.

ITURROSPE, Coro Cillán García de. Teoria general sobre la naturaleza de los reglamentos parlamentarios. *I Jornadas del Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, v. 1, p. 355-400, 1985.

JEFFERSON, Thomas. *Um manual de práticas parlamentares: para uso do Senado dos Estados Unidos*. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2006.

KELSEN, Hans. *A democracia*. Trad. dos originais em alemão: Vera Barckow; dos originais em inglês: Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla; dos originais em italiano: Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

LABAND, Paul. *Le droit public de l'Empire Allemand*. Paris: V. Giard & E. Brière Libraires-Éditeurs, t. 1, 1900.

LEAL, Aurelino. *Teoria e prática da Constituição Federal brasileira. Parte primeira. Da organização federal do Poder Legislativo (arts. 1º a 40)*. Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia., Editores, 1925.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

LOPEZ, Fernando Santaolalla. *Derecho parlamentario español*. Madrid: Editora Nacional, 1984.

MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

MALBERG, R. Carré. *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

MANZELLA, Andrea. Diritto parlamentare e regolamenti delle camere nel quadro costituzionale. *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, v. 1, p. 21-34, 1985.

\_\_\_\_\_. *El parlamento*. Mexico: Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987.

\_\_\_\_\_. *Il parlamento*. Bologna: Il Mulino, 1977.

MARAVALL, José Antonio. *Los reglamentos de las cámaras legislativas y el sistema de comisiones*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1947.

MARCO, Joaquín J. Marco. *El reglamento parlamentario en el sistema español de fuentes de derecho*. Valencia: Corts Valencianes, 2000.

MARÍN, Tomás Vidal. *Los reglamentos de las Asambleas Legislativas*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2005.

MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MICELI, Vincenzo. *Principii di diritto parlamentare*. Milano: Società Editrice Libreria, 1910.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967; com a Emenda n. 1 de 1969*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, t. 2, 1987.

MIRANDA, Jorge. *Estudos de Direito Parlamentar*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1997.

MOHRHOFF, Federico. *Principii costituzionali e procedurali del Regolamento del Senato*. Roma: Dott. Giovanni Bardi Editore, 1949.

MORAES, Germana de Oliveira. *O controle jurisdicional da constitucionalidade do processo legislativo*. São Paulo: Dialética, 1998.

MORAL, Antonio Torres del. *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*. 3. ed. Madrid: Universidad Complutense Madrid, 2010.

\_\_\_\_\_. *Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios*. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, n. 10, p. 7-22, 1986.

MOREIRA, Maria João Caramelo. *A natureza jurídica do regimento parlamentar*. *Estudos de Direito Parlamentar*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, p. 9-62, 1997.

OTERO, Paulo. *Direito constitucional português*. Coimbra: Almedina, v. 2, 2010.

PALOP, Catalina Escuin. *El Parlamento en el Derecho*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2008.

PIERRE, Eugène. *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. Paris: Librairies-Imprimeries Réunies, 1893.

PRÉLOT, Marcel. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 5. ed. Paris: Dalloz, 1972.

PUNSET, Ramón. *Estudios parlamentarios*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

QUEIROZ, Cristina. *O Parlamento como factor de decisão política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009

RAMOS, João. *A iniciativa legislativa parlamentar: a decisão de legislar*. Coimbra: Almedina, 2005.

ROYO, Javier Perez. *Curso de Derecho Constitucional*. 12. ed. Madrid: Marcial Pons, 2010.

SALOM, Enrique Guerrero. *El Parlamento: que és, cómo funciona, qué hace*. Madrid: Editorial Síntesis, 2004.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O processo legislativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

SERRANO, Nicolás Pérez. *Tratado de derecho político*. 2. ed. Reimpresión. Madrid: Editorial Civitas, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 38. edição. São Paulo: Malheiros, 2015.

\_\_\_\_\_. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Apreciação regimental de veto pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo*. *Revista de Direito e Política*, v. 18, p. 35-67, janeiro a junho, 2010.

\_\_\_\_\_. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. Inconstitucionalidade de lei por violação do devido processo legislativo. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, nº 59/60, p. 87-106, jan./dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Jurisdição de controle do processo de emenda constitucional. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, nº 55/56, p. 199-237, jan./dez. 2001.

\_\_\_\_\_. A presidencialização do Poder Legislativo e a parlamentarização do Poder Executivo no Brasil. *Fórum Administrativo*, nº 193, p. 17-43, mar., 2017.

\_\_\_\_\_. O Supremo Tribunal Federal e a tutela das minorias parlamentares nos 20 anos da Constituição Federal. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, nº 67/68, p. 187-240, jan./dez. 2008.

SOSPEDRA, Manuel Martínez. *Las instituciones del gobierno constitucional: sistemas de gobierno y órganos*. 2. ed. Valencia: Fundación Universitaria San Pablo C.E.U., 1994.

STEIN, Ekkehart. *Derecho político*. Trad. de Fernando Sainz Moreno. Madrid: Aguilar, 1973.

TURA, Jordi Solé; PEREZ, Miguel A. Aparicio. *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. 2. ed. Madrid: Tecnos, 1988.

VALENZUELA, Francisco Berlín. *Derecho parlamentario*. 1. ed. 1. reimpr. México: Fundo de Cultura Económica, 1994.

VALSASSINA, Marino Bon. *Sui regolamenti parlamentari*. Padova: CEDAM, 1955.

WILSON, Woodrow. *El gobierno congresional: régimen político de los Estados Unidos*. Madrid: La España Moderna, s/d.

XAVIER, Alberto. *Do Procedimento Administrativo*. São Paulo: Bushatsky, 1976.