

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A TUTELA DAS MINORIAS PARLAMENTARES NOS 20 ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Derly Barreto e Silva Filho¹

Sumário: 1 Introdução. 2 A separação horizontal dos poderes e a seção do direito público em direitos funcionais. 3 O direito parlamentar como direito funcional do Poder Legislativo. 4 A teoria dos atos *interna corporis*. 5 O Supremo Tribunal Federal e a tutela das minorias parlamentares. 6 Conclusão. 7 Bibliografia.

1 Introdução

Ainda hoje, e particularmente no Brasil, rareiam investigações doutrinárias sobre o conjunto normativo referente às funções desempenhadas pelos órgãos responsáveis, num primeiro momento, por legislar e representar politicamente a sociedade e, depois, por outras mais, como fiscalizar atos de governo e elaborar planos governamentais.

O desinteresse doutrinário surpreende, conquanto pudesse outrora ser explicado em razão do paulatino enfraquecimento e desprestígio do Poder Legislativo que, após ter vivido o seu apogeu no século XIX, foi durante quase todo o século XX obnubilado e eclipsado por um Poder Executivo agigantado e forte, que açambarcou a função governativa e a exerceu muitas vezes, e por longos períodos, de modo ditatorial, obstruindo o livre exercício funcional dos órgãos representativos, tornando-os caixas de ressonância das ordens e desejos de ditadores como Hitler na Alemanha, Mussolini na Itália, Franco na Espanha, Salazar em Portugal e Getúlio Vargas e os militares no Brasil.

¹ Procurador do Estado de São Paulo. Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC-SP. Professor do Curso de Especialização em Direito Constitucional da COGEAE/PUC-SP. Membro do Conselho Curador da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Autor do livro *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003.

A Constituição Federal de 1988, no entanto, representa um ponto de inflexão na trajetória de declínio parlamentar. Repudiando a abusiva concentração de poderes nas mãos de um só órgão estatal, o constituinte desatou o parlamento dos angustos limites que, no sistema constitucional antidemocrático anterior, lhe refreavam as ações e o transformavam em chancelador das decisões presidenciais. Colocou-o no centro de gravitação política do país, ao lado do Executivo, e deu-lhe condições de virtualmente exercer todas as funções hoje afetas aos modernos parlamentos². Essa assertiva é comprovada pela forma de investidura nos seus cargos de direção (mediante a realização de eleições internas entre e pelos seus membros), pelo cometimento de atividades no campo de atribuições dos outros poderes (funções atípicas), pelo estabelecimento de extenso rol de matérias sob a reserva exclusiva de leis, resoluções e decretos legislativos, pelo compartilhamento da atividade de governo com o Poder Executivo, pelo asseguramento de poderes e instrumentos voltados ao desempenho de suas funções constitucionais, pela enunciação do regime jurídico dos seus membros (com a prescrição de prerrogativas, direitos, deveres e incompatibilidades parlamentares), pela previsão de garantias básicas às minorias e pela determinação de modos próprios à formação da vontade parlamentar autônoma, ao regular, em linhas gerais, o processo legislativo.

Mas o aspecto que mais sobressai da revitalização do parlamento nacional é a sua renovada capacidade de auto-organização, exercida sem as limitações que constavam da Constituição revogada³ e numa amplitude jamais vista na história constitucional brasileira.⁴

² Atualmente, o Legislativo não é um poder que apenas legisla e controla o Executivo; para além dessas atribuições, exerce funções investigadoras, planejadoras, orçamentárias, financeiras, administrativas, judiciais, entre outras.

³ O artigo 30 da Carta Política de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 1/69, revelava o caráter autoritário do regime militar inaugurado com o golpe de Estado de 1964. Aludido dispositivo era pródigo em enunciar normas de organização e funcionamento do Poder Legislativo. Embora no *caput* dissesse que as Casas Legislativas podiam elaborar seus regimentos e dispor sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços, no parágrafo único, limitava-as bastante. Proibia, por exemplo, que elas realizassem mais de uma sessão ordinária por dia, criassem comissão parlamentar de inquérito (CPI) enquanto estivessem funcionando concomitantemente pelo menos cinco, salvo deliberação por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, e determinava que as CPIs funcionassem na sede do Congresso Nacional, não permitindo despesas com viagens para seus membros.

⁴ Ao longo da história constitucional brasileira, nem sempre se rendeu respeito à independência parlamentar, embora formalmente declarada. A liberdade de atuação do Legislativo não raras vezes foi

A Constituição vigente reserva às casas legislativas o tratamento de assuntos da mais alta significação para a vida do Estado Democrático de Direito brasileiro, como, por exemplo: a) a organização, o funcionamento, a polícia e os serviços parlamentares (arts. 27, § 3º, 51, III e IV, 52, XII e XIII, e 57, § 3º, II); b) a definição das condutas dos deputados e senadores consideradas incompatíveis com o decoro parlamentar (art. 55, § 1º); c) o estabelecimento da forma de constituição, de funcionamento e das atribuições das comissões permanentes e temporárias (art. 58, *caput* e § 2º, II, III, IV, V e VI); d) a disciplina dos casos em que as comissões parlamentares, em razão das matérias de sua alçada, podem discutir e votar projetos de lei independentemente da deliberação do plenário (art. 58, § 2º, I); e) a previsão dos poderes das comissões parlamentares de inquérito (art. 58, § 3º); f) o estabelecimento das atribuições da comissão representativa do Congresso Nacional, que funciona durante o recesso parlamentar (art. 58, § 4º); g) a regulamentação da forma pela qual os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados conjuntamente pela Câmara e pelo Senado (art. 166, *caput*) e do modo como se constituirá e funcionará a comissão mista permanente de senadores e deputados, encarregada de: I - examinar e emitir parecer sobre os referidos projetos e as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República; II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais constitucionalmente previstos e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58 (art. 166, § 1º, I e II); h) a fixação do rito de apreciação, pelo plenário das duas Casas do Congresso, das emendas apresentadas na comissão mista supracitada (art. 166, § 2º); i) a disciplina específica do processo de formação das emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções, espécies normativas previstas no artigo 59, I, II, III, IV, VI e

coartada, resultando na infirmação nuclear da tripartição funcional dos poderes. Interferências do Executivo na esfera de competência administrativa do Legislativo são perceptíveis em quase todas as Constituições. As de 1891 (art. 32) e de 1946 (art. 61) incumbiam o *Vice-Presidente da República* da presidência do Senado Federal. Na de 1937, o denominado Conselho Federal – composto de representantes dos Estados e de *dez membros nomeados pelo Presidente da República* (art. 50, *caput*) – era presidido por um *ministro de Estado designado pelo chefe do Poder Executivo* (art. 56). Consoante o texto original da Constituição de 1967, cabia ao *Vice-Presidente da República* exercer as funções de Presidente do Congresso Nacional (art. 79, § 2º).

VII⁵; j) a prescrição das regras norteadoras do exercício das competências parlamentares atípicas, como as de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo (art. 49, X), convocação de ministro de Estado (art. 50), tomada de contas do Presidente da República (art. 51, II), aprovação da escolha de autoridades (art. 52, III e IV) e suspensão da execução de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (art. 52, X); l) a enunciação dos direitos, prerrogativas e deveres específicos dos congressistas; e, m) a regulamentação dos meios e modos pelos quais a sociedade participa dos trabalhos legislativos (arts. 58, § 2º, II e IV, e 61, § 2º).

Logo, há um vasto, fértil e instigante campo para a pesquisa doutrinária sobre as casas legislativas, notadamente sobre os seus regimentos parlamentares, diplomas que, em suma, disciplinam a sua estrutura orgânica, o desempenho de suas funções e o modo de seu relacionamento com a sociedade e os demais poderes do Estado.

Em países como Itália, França e Espanha, onde a produção bibliográfica sobre o direito parlamentar vem se desenvolvendo bastante nas últimas décadas, travam-se intensos debates doutrinários sobre o tema. Embora não haja consenso, a maioria dos autores ressalta a sua relevância constitucional. Andrea Manzella, por exemplo, afirma que os regimentos parlamentares são instrumentos técnicos pelos quais o processo político torna-se processo jurídico⁶. Para Eugène Pierre, muitas vezes eles exercem mais influência na condução dos negócios públicos do que a própria Constituição⁷. “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 Duez⁸, esclarecendo que o regimento parlamentar sobreleva em importância quando a Constituição é concisa e que uma boa reforma regimental torna desnecessária uma emenda constitucional. Segundo José Antonio Alonso de Antonio e Ángel Luis Alonso de

⁵ No que atina com as medidas provisórias, previstas nos artigos 59, V, e 62 da Constituição Federal, o regimento do Congresso Nacional desincumbe-se de prescrever as normas relativas à sua apreciação e não à sua formação, a cargo exclusivo do Presidente da República.

⁶ MANZELLA, Andrea. *Diritto parlamentare e regolamenti delle camere nel quadro costituzionale*. In: *Jornadas de Derecho Parlamentario*, 1., 1985, Madrid. Madrid: Congreso de los Diputados, 1985. v. 1, p. 23.

⁷ PIERRE, Eugène. *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. Paris: Librairies-Imprimeries Réunies, 1893. p. 428.

⁸ BARTHÉLEMY, Joseph; DUEZ, Paul. *Traité de droit constitutionnel*. Paris: Dalloz, 1933. p. 521.

Antonio, os regimentos parlamentares constituem verdadeiras armas que todos os partidos políticos querem ter nas mãos⁹. E, nas palavras de Alcalá Galiano, “*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 (...)”.¹⁰

No Brasil, o estudo específico dos regimentos parlamentares, do ponto de vista jurídico-constitucional, encontra-se em total abandono. A corrente doutrinária majoritária entende que, em vista da constitucionalização das normas relativas à organização e ao funcionamento do Poder Legislativo, o labor expositivo, interpretativo e sistematizador das regras atinentes à atividade parlamentar situa-se no campo do direito constitucional, ramo do direito público que se dedica 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. Para ela, nada justifica a divisão departamental dessa disciplina para tratar da organização e funcionamento específicos de um dos poderes do Estado. As reflexões teóricas sobre essa matéria devem, desse modo, ficar a cargo dos constitucionalistas, em seus manuais e cursos, nos capítulos dedicados à estrutura orgânico-funcional estatal. No entanto, aludida constitucionalização não teve o condão de suprimir a capacidade parlamentar de autorregramento, fundada na autonomia institucional de que ainda são dotados os órgãos legislativos para, por si mesmos, sem interferência de outro poder, mas, frise-se, nos termos e limites constitucionalmente prescritos, estabelecer e aplicar as normas específicas de regência das suas próprias atividades típicas e atípicas. Por isso, as reflexões doutrinárias que se cingem à letra do texto constitucional correspondente tendem a ser breves e a relegar importantes assuntos relacionados à vida do Poder Legislativo, como as suas fontes normativas, que – insista-se – não se exaurem no documento

⁹ ALONSO DE ANTONIO, José Antonio; ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis. *Derecho parlamentario*. Barcelona: Bosch, 2000. p. 27.

¹⁰ ALCALÁ GALIANO, Antonio. *Las cortes generales*. Madrid, 1989. v. 3, p. 2.052 e ss., apud MOREIRA, Maria João Caramelo. A natureza jurídica do regimento parlamentar. In: MIRANDA, Jorge Manuel Moura Loureiro de (Coord.). *Estudos de direito parlamentar*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1997. p. 19.

constitucional¹¹. Outra linha doutrinária entende que o chamado *direito parlamentar* é dotado de autonomia científica, por regular uma ordem jurídica especial, com regras e princípios próprios¹². Esse setor, elucida Francisco Berlín Valenzuela, reúne “normas que criam, estabelecem, impulsionam, garantem e regem as ações dos parlamentos, as inter-relações sociopolíticas que mantêm com os outros poderes do Estado, os partidos políticos, as instâncias da sociedade civil e os indivíduos, assim como com os valores e princípios que animam sua existência institucional e os motivam a procurar sua realização, por terem sido instituídos pelo povo como expressão de seu querer ser político”.¹³

O assunto, aqui, está quase todo restrito ao Poder Judiciário, principalmente ao Supremo Tribunal Federal, que de há muito com ele se vem defrontando. Por isso, a sua jurisprudência é bastante rica, porém, deveras moveção e destituída de cientificidade.

A presente investigação ocupar-se-á da análise crítica do entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca do controle de atos parlamentares suscitado pelas minorias no Congresso Nacional, em defesa de direitos

¹¹ A abstração e a desconsideração das normas gestadas e editadas pelas casas legislativas com o propósito de reger 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 a tarefa de controle dos atos parlamentares que se praticam visando à concepção de leis e ao pleno exercício das funções legislativas atípicas.

¹² Autônomo ou não o direito parlamentar, um fato está acima de qualquer disputa: a inegável contribuição dos estudos sobre essa fecunda e auspiciosa disciplina ao aperfeiçoamento das instituições representativas, por clarificarem a importância, as virtudes e as imperfeições dos parlamentos no Estado Democrático de Direito, por meio de agudas análises sobre suas multifacetadas funções, estrutura orgânica, composição, funcionamento, relações com os demais poderes e a sociedade, regime jurídico e fontes normativas, sem descuidar da necessária e proveitosa abordagem sobre sua historicidade e seu futuro e das interações que o direito parlamentar intimamente mantém com disciplinas não jurídicas – como filosofia, sociologia, psicologia e ciência política –, as quais se imbricam no trabalho de inteligência e integração de suas normas.

¹³ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 34. Para o autor, é necessário que esse ramo do direito público desenvolva-se em benefício do trabalho que realizam os parlamentos e do melhor e mais pormenorizado conhecimento deles por parte da sociedade. Em tom entusiástico, vaticina: a autonomia do direito parlamentar pode chegar a ser realmente um fator universal de progresso político e de bem-estar coletivo, já que o exame detido das instituições representativas propicia a superação de deficiências e injustiças; e, ao assinalarem-se os remédios aplicáveis e considerarem-se os seus resultados positivos, infere-se a necessidade de aprimorar constantemente as corporações parlamentares como órgãos da representação popular por excelência (Ibidem, p. 47).

previstos nos regimentos. Referida corte entende que os atos puramente regimentais (isto é, aqueles que não têm qualquer projeção no plano do direito constitucional positivo) refogem do seu exame. Por essa razão, várias ações propostas têm sido trancadas sob o argumento de que “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*”.¹⁴

Em um Estado Democrático de Direito, como o brasileiro, seria é admissível a existência de uma categoria de atos emanados do Poder Legislativo insuscetível de controle judicial? Qual o fundamento para os regimentos ou os atos regimentais esquivarem-se do controle judicial quando infringirem a Constituição ou ofenderem direitos subjetivos?

A atualidade do tema é inegável. Em 2007, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados defendeu a necessidade de mudanças regimentais, visando a imprimir maior celeridade aos trabalhos parlamentares. Foi constituído um grupo de trabalho, que elaborou um projeto, ainda pendente de apreciação. 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 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 aglutinativas¹⁵, instrumentos aos quais, no jogo parlamentar, as minorias opositoras amiúde recorrem. No Senado Federal, foi criada, a partir da aprovação do Requerimento n. 208, de 2008, comissão temporária para apresentar projeto de reforma do Regimento Interno. Dentre as suas preocupações, também está o aumento da eficácia legiferante¹⁶. A vingar pretendidas reformas, decerto surgirão

¹⁴ STF – MS n. 20.471/DF, *RTJ*, v. 112, p. 1.023, jun. 1985.

¹⁵ Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=%20120175>>.

¹⁶ 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

questionamentos acerca de sua constitucionalidade, à luz do princípio democrático¹⁷. Até que ponto é constitucionalmente válida a exclusão ou a limitação de garantias regimentais do direito de oposição pela maioria? Uma vez provocado pelas minorias parlamentares a se manifestar, o Supremo Tribunal Federal pode controlar tais alterações?

2 A separação horizontal dos poderes e a seção do direito público em direitos funcionais

Segundo a teoria da separação dos poderes, as funções estatais legislativa, executiva e judicial – que, no absolutismo, estavam enfeixadas nas mãos de uma única pessoa – devem ser divididas e entregues a órgãos especializados, de tal modo que, pela atuação de um, não haja cometimento de abusos por parte de outros. Pela disposição das funções da forma preconizada por John Locke e aperfeiçoada por Montesquieu, tenciona-se proscrever a opressão, os desmandos e os ímpetos de onipotência do Estado e, assim, tornar seguras as franquias individuais. Dizia o barão francês: “Encontra-se a liberdade política unicamente nos governos moderados. Porém, ela nem sempre existe nos Estados moderados: só existe nesses últimos quando não se abusa do poder; mas a experiência eterna mostra que todo homem que tem poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites. Quem o diria! A própria virtude tem necessidade de limites. Para que não se possa abusar do poder [recomendava] é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder”¹⁸. Daí a construção teórica

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.” (*A iniciativa legislativa parlamentar: a decisão de legislar*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 77-78).

¹⁷ “Na democracia, governa a maioria, mas – em virtude do postulado constitucional fundamental da igualdade de todos os cidadãos – ao fazê-lo não pode oprimir a minoria. Esta exerce também função política importante, decisiva mesmo: a de oposição institucional, a que cabe relevante papel no funcionamento das instituições republicanas.” (ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 99).

¹⁸ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de. *O espírito das leis*. Tradução Fernando Henrique Cardoso; Leôncio Martins Rodrigues. Brasília, Universidade de Brasília, 1995. Parte II, livro XI, capítulo IV, p. 118. O pensamento de Locke, cronologicamente anterior ao de Montesquieu, também convergia no propósito liberal de defesa da autonomia privada diante do Estado

do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), voltada a obter uma atuação equilibrada e harmônica dos três Poderes estatais¹⁹. Para que o poder contenha o poder, as funções típicas e atípicas atribuídas a cada órgão não de atuar, antes de tudo, como “fator de independência institucional de todos eles”²⁰ porque, se assim não fosse, um poder, a pretexto de exercer sua função típica, interferiria nos negócios internos dos demais. Se, por exemplo, o Executivo, alegando ser-lhe própria a função administrativa, pretendesse administrar o Legislativo, não haveria autonomia institucional deste. Sem ela, o órgão que faz as leis jamais deteria ou conteria os abusos daquele que as executa.

Naturalmente, essa estrutura orgânico-funcional do Poder do Estado pressupõe que cada ramo de atuação seja disciplinado por um plexo normativo que trate de sua organização e funcionamento.

No Estado de poderes concentrados, não se podia falar, por exemplo, de um direito administrativo como direito funcional do Poder Executivo, pois a função de administração não estava apartada das demais nem confiada a um órgão especializado.

absoluto. Afirmava o pensador inglês: “E – porque pode constituir uma tentação demasiado grande para a fragilidade humana capaz de assenhorear-se do poder que as mesmas pessoas que têm o poder de elaborar leis também em mãos o de executá-las, com o que podem isentar-se da obediência às leis que fazem e adequar a lei, tanto no elaborá-la como no executá-la, à sua própria vantagem particular, passando com isso a ter um interesse distinto daquele do resto da sociedade política, contrário aos fins dessa sociedade e desse governo – nas sociedades políticas bem ordenadas, em que o bem do todo recebe a consideração devida, o poder *legislativo* é depositado nas mãos de diversas pessoas que, devidamente reunidas em assembleia, têm em si mesmas, ou conjuntamente com outras, o poder de elaborar leis e, depois de as terem feito, separando-se novamente, ficam elas próprias sujeitas às leis que formularam; o que para elas é uma obrigação nova e mais restritiva, para que tenham o cuidado de elaborá-las visando ao bem público.” (LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. São Paulo: Martins Fontes, 2001. Livro II, cap. XII, p. 514-515).

¹⁹ Nas palavras de Thomas Jefferson, citado por James Madison: “A concentração desses poderes nas mesmas mãos é precisamente a definição do governo despótico. O fato de serem exercidos por uma pluralidade de mãos, e não por uma única, não melhora nada. Cento e setenta e três déspotas seriam sem dúvida tão opressivos como um só. O fato de eles serem escolhidos por nós também não nos adianta muito. O *despotismo eletivo* não é o governo por que lutamos; lutamos por um que não somente seja fundado em princípios livres, mas em que os poderes de governo sejam de tal modo divididos e equilibrados entre vários corpos de magistratura que nenhum deles possa transgredir seus limites legais sem ser efetivamente controlado e restringido pelos outros.” (MADISON, James; HAMILTON, Alexander; GRAY, John. *Os artigos federalistas, 1787-1788*. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 340).

²⁰ BRITTO, Carlos Ayres. Separação dos poderes na Constituição brasileira. *Revista de Direito Público*, v. 14, n. 59-60, p. 122, jul./dez. 1981.

É somente com a separação dos poderes que ocorre a seção do direito público em departamentos específicos e autônomos, embora correlatos entre si.²¹

Os direitos funcionais relativos aos poderes Executivo e Judiciário experimentaram significativo desenvolvimento, notadamente nos albores do século XX, com a emergência do Estado Social.

No liberalismo, o direito administrativo adstringia-se a regular a atuação do Executivo como vigilante, tutor da ordem pública, protetor da propriedade e liberdade individuais. O direito processual, por sua vez, comprometia-se com a solução dos conflitos de interesse intersubjetivos e a punição das condutas violadoras da ordem estabelecida.

Na medida que esses direitos funcionais visavam à conservação do *status quo* social e econômico, seu objeto era bem menos amplo do que o dos seus correspondentes no Estado intervencionista.

O campo de regulação do direito administrativo no modelo social de Estado foi totalmente redefinido em vista da ampliação da ação do Poder Público nos domínios econômico e social. “Do Estado como entidade necessariamente alheia ao processo de satisfação das necessidades privadas – registra Ana Prata – passa-se ao entendimento de que ao Estado devem ser cometidas tarefas de realização do bem-estar dos cidadãos em sectores considerados fundamentais, prioritários, vitais, ao mesmo tempo que lhe incumbe intervir nas relações interindividuais de forma a, pelo assegurar de valores mínimos de sãconvivência, corrigir as consequências que a situação de real desigualdade dos sujeitos acarreta.”²²

O advento desse Estado interventor ensejou a formulação de teorias, a criação de institutos jurídicos e a revisão ontológica de conceitos tradicionais do direito privado. Interesse público, serviço e servidor públicos, órgão, ato e contrato administrativos, responsabilidade civil contratual e extracontratual do Estado, controle e autotutela da Administração, limitações e restrições administrativas ao direito de propriedade, regime jurídico,

²¹ Essa correlação se explica porque o poder político estatal é uno, ainda que suas funções se separem e se distribuam organicamente.

²² PRATA, Ana. *A tutela constitucional da autonomia privada*. Coimbra: Almedina, 1982. p. 38-39.

princípios e prerrogativas da Administração, poder de polícia, domínio público, entre outros, são exemplos da evolução do direito administrativo.

O Poder Judiciário também sofreu notáveis transformações. Foi orgânica e funcionalmente reestruturado a fim de desempenhar suas novas e crescentes atribuições no contexto de uma Constituição de vocação social, atribuições decorrentes do estabelecimento de direitos e deveres de caráter público aos particulares e ao Estado, do correlato aumento da litigiosidade entre os indivíduos, e entre eles e o Poder Público, e da necessidade de proteger os administrados em face de erros e abusos da Administração Pública e seus agentes na aplicação da lei.

O direito processual seguiu a mesma sorte. O juiz liberal atuava como servidor da vontade de um legislador que dispunha do monopólio da lei e da Constituição na condição de soberano, único ente que traduzia e representava a vontade coletiva, tal qual definida pela burguesia por intermédio de seus membros no Parlamento. O processo era o instrumento de que se valiam as pessoas *livres e proprietárias* para obter a tutela do Estado-juiz, preordenada a garantir a incolumidade das esferas de senhorio individual.

A propósito, ao tratar da Constituição da Inglaterra, Montesquieu dizia: “Os juízes de uma nação não são (...) mais que a boca que pronuncia as sentenças da lei, seres inanimados que não podem moderar nem sua força nem seu rigor.”²³

No século XX, o processo judicial muda de feição e adquire outro sentido. E isso se capta sob vários aspectos. José Carlos Barbosa Moreira enfoca essa remodelagem sob o prisma da função social do processo e do juiz na relação processual. Diz ele: “A transição do liberalismo individualista para o ‘Estado social de direito’ assinala-se, como é sabido, por substancial incremento da participação dos órgãos públicos na vida da sociedade. Projetado no plano processual, traduz-se o fenômeno pela intensificação da atividade do juiz, cuja imagem já não se pode comportar no arquétipo do observador distante e impassível da luta entre as partes, simples fiscal incumbido de vigiar-lhes o comportamento, para assegurar a observância das ‘regras do jogo’ e, no fim, proclamar o ven-

²³ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de, *O espírito das leis*, cit., parte II, livro XI, capítulo VI, p. 123.

cedor. Não menos que na economia, a emergência do ‘social’ também no processo derrui o império do *laissez faire*. Recusa-se aos litigantes a possibilidade de marcar soberanamente o compasso da marcha processual; equaciona-se em novos termos o capital problema da ‘divisão de tarefas’ entre as partes e o órgão de jurisdição”²⁴. Do ponto de vista da democratização da sociedade e do Estado, J. J. Calmon de Passos percebe o processo como garantia constitucional e instrumento de atuação política. Para ele: “Cumprir proteger-se o indivíduo e as coletividades não só do agir *contra legem* do Estado e dos particulares, mas de atribuir a ambos o poder de provocar o agir do Estado e dos particulares no sentido de se efetivarem os objetivos politicamente definidos pela comunidade. Despe-se o processo de sua condição de meio para realização de direitos já formulados e transforma-se ele em instrumento de formulação e realização dos direitos. Misto de atividade criadora e aplicadora do direito, ao mesmo tempo.”²⁵

A Constituição, que desde o século XVIII prestava-se fundamentalmente a confinar as ações do Estado, passa a ter também como destinatária a sociedade.

Esse revigoramento e amplitude do texto constitucional realçaram a importância funcional do Poder Judiciário. Da boca que pronunciava as palavras da lei mediante autômato, positivista e silogístico processo de aplicação das normas civis e penais, o juiz transforma-se em um agente estatal que objetiva concretizar os valores de uma Constituição que encampa aspirações e escolhas políticas fundamentais da sociedade, trasladadas para o seu texto muitas vezes em termos vagos e imprecisos e em forma de metas e programas, cuja realização posterga-se para a prática e dinâmica constitucionais, para a luta político-jurídica em busca da consolidação de posições e direitos previstos em mera “folha de papel”, para usar da expressão referida por Ferdinand Lassalle, em alusão à retórica constitu-

²⁴ MOREIRA, José Carlos Barbosa. A função social do processo civil moderno e o papel do juiz e das partes na direção e na instrução do processo. *Revista de Processo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, an0 10, n. 37, p. 145, jan./mar. 1985.

²⁵ CALMON DE PASSOS, J. J. Democracia, participação e processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coords.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 95.

cional apartada dos “fatores reais do poder”²⁶. Para aplicar e efetivar essa Constituição e garantir o seu primado, não basta a reprodução mecânica de sua letra à moda liberal; o juiz há de interpretá-la²⁷. É a interpretação judicial que torna certo que os valores consignados na Constituição não se volatilizarão em profusas e atomizadas vontades legislativas e administrativas, incumbidas de identificar e efetivar a vontade constitucional, por óbvio *sentida* diferentemente por legisladores e administradores.²⁸

No Estado Social, a evolução da função e do processo judiciais culminou com a instituição do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos e a criação das cortes constitucionais, marco definitivo da transformação do papel do juiz – de guardião da lei a guardião da Constituição.

²⁶ “Onde a constituição *escrita* não corresponder à *real*, irrompe inevitavelmente um conflito que é impossível evitar e no qual, mais dias menos dia, a constituição escrita, a *folha de papel*, sucumbirá necessariamente, perante a constituição real, a das verdadeiras forças vitais do país.” (LASSALLE, Ferdinand. *A essência da constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988. p. 41-42). “Os problemas constitucionais não são problemas de *direito*, mas do poder; a *verdadeira* constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país vigem e as constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que expressem fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social: eis aí os critérios fundamentais que devemos sempre lembrar” (Ibidem, p. 49).

²⁷ No liberalismo, apostava-se no dogma positivista da plenitude e unidade do ordenamento jurídico, pretensamente infalível e onisciente. Costumava-se dizer que, no claro, não se interpretava ou que a interpretação tinha lugar apenas para prover situações de dúvida. Logo após a Revolução Francesa, por exemplo, o único tradutor autorizado do direito era o legislador, representante exclusivo e esclarecido da vontade geral da nação. Em 1790, a Lei n. 16, de 24 de agosto, determinou que os tribunais não podiam fazer normas; se tivessem dúvidas na interpretação de uma lei, deviam dirigir-se ao legislador.

²⁸ É como observa Luís S. Cabral de Moncada, ao assinalar a importância da interpretação judicial no Estado constitucional: “O juiz agora não serve apenas a vontade do legislador mas sobretudo os valores plasmados no texto constitucional. A justiça passou a concretização de valores em vez de aplicação silogística da lei. O caráter global da ordem constitucional transforma em questões jurídicas muito daquilo que até então assumia conteúdo puramente político, entregue à pura luta parlamentar. A importância da interpretação da constituição, ao pactuar esta com certos valores, cresceu enormemente e ficou alterada para sempre a respectiva natureza. É não apenas o facto de a constituição utilizar conceitos indeterminados e noções vagas mas também o respectivo conteúdo programático que impede que o trabalho do juiz se resume a assinalar os limites constitucionais ao legislador, relevando agora a sua função constitutiva da ordem política constitucional sobretudo através das sentenças dos Tribunais Constitucionais. Agora já não interessa reconstituir a vontade do legislador (...), posto que ele deixou de monopolizar as escolhas políticas fundamentais, mas sobretudo fazer passar para a aplicação do direito e por ocasião dela todo o universo dos valores constitucionais.” (*Estudos de direito público*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. p. 473-474). “A interpretação judicial própria do estado constitucional de direito afigura-se assim como uma actividade de indiscutível legitimidade. Compete-lhe efetivar a escala constitucional de valores, constante de direitos e de princípios gerais. É sobre ela que cai a responsabilidade de assegurar a proximidade aos valores que integram o modelo constitucional do estado actual, filtrando o nível de efectividade que lhes consegue dar a restante actividade do estado, nomeadamente a legislativa. O legislador não é o dono da constituição, cabendo aos tribunais garantir a presença dos valores que a identificam, mesmo que contra a vontade expressa das maiorias.” (Ibidem, p. 475).

3 O direito parlamentar como direito funcional do Poder Legislativo

O direito funcional pertinente ao Poder Legislativo também se desenvolveu bastante nas últimas três centúrias.

Nos primeiros séculos de sua existência, o parlamento desempenhou funções muito restritas, dado o natural receio dos monarcas de ceder ou perder parcelas do seu poder. O direito que orientava suas atividades era, assim, bastante limitado e intensamente condicionado à vontade régia, que o manejava com liberdade, convocando ou dissolvendo a câmara parlamentar ao seu talante.

Embora resulte de práticas lentamente sedimentadas e seja produto de um longo desenvolvimento histórico, nem sempre pacífico, das instituições representativas, o direito parlamentar, tal qual os demais direitos funcionais, surge apenas com a separação dos poderes nos séculos XVII e XVIII. Somente se cogita de um autêntico direito funcional do (e não para o) parlamento após as revoluções que determinaram o ocaso do Estado Absoluto, baseado na origem divina e incontrastável do poder e na tradição monárquica, e o florescimento do Estado Liberal, ancorado em três grandes objetivos que, amalgamados, traduzem a essência do constitucionalismo: a afirmação da supremacia do indivíduo, a necessidade de limitação do poder dos governantes e a crença nas virtudes da razão.²⁹

O objetivo fundamental nessa primeira época do constitucionalismo liberal, lembra Karl Loewenstein, foi emancipar o parlamento da influência governamental sobre sua organização e funcionamento, condição essencial para que ele pudesse exercer eficaz contrapeso à função executiva³⁰. Essa luta, continua o autor, passou pela conquista de várias posições, dentre as quais se destacam: 1) a eliminação da influência do Executivo tanto na eleição parlamentar, que ocorria por meio de leis eleitorais parciais e de intervenções inescrupulosas nas próprias eleições, quanto no processo legislativo, no qual o governo alcançava primazia por meio da nomeação de membros de sua confiança; 2) a exclusão do controle governamental

²⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 169.

³⁰ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. 2. ed. 4. reimpr. Barcelona: Ariel, 1986. p. 255.

sobre as sessões parlamentares, incluindo sua convocação, suspensão e dissolução; com esse poder, o governo ampliava os períodos de recesso parlamentar e livrava-se da indesejada fiscalização legislativa; 3) o fim da ingerência do Executivo sobre a gestão parlamentar propriamente dita, o que se logrou com o reconhecimento do direito ilimitado do parlamento ao *self government*, à autogestão de sua economia doméstica; 4) a eliminação da possibilidade de pressões externas sobre os membros do parlamento durante o exercício de seu mandato; esse objetivo foi conseguido com o estabelecimento das imunidades parlamentares; 5) a supressão de requisitos econômicos e outras condições limitativas à elegibilidade parlamentar. A democratização do acesso ao Legislativo rompeu o monopólio das classes latifundiárias e plutocráticas e abriu o processo político às classes baixas.³¹

Como se percebe, a pedra de toque do direito parlamentar de índole liberal clássica reside na noção de independência do Poder Legislativo, predicado cujas raízes deitam em solo inglês.

No século XVII, a Inglaterra, país considerado o berço das instituições representativas ocidentais modernas, foi palco de intensos conflitos entre o Executivo e o Legislativo, qual a célebre Revolução Gloriosa, de 1688. Na luta pela consolidação do Estado de Direito, preservação da liberdade individual e exclusão das arbitrariedades e imunidades do poder, o parlamento inglês levantou-se contra o rei. Tanto Carlos I (1625-1649) quanto Jaime II (1685-1688) procuraram fazer do corpo parlamentar e seus membros seus comparsas, tal como em outras monarquias europeias continentais. A crença no direito divino dos reis, a tentativa de dispensar o parlamento e o exercício despótico do poder resultaram na decapitação do primeiro e na deposição do segundo.

Com a substituição do princípio hereditário, alicerce do poder monárquico, por um direito lastreado nos valores liberais, o parlamento converteu-se no centro do sistema político britânico, no órgão colegiado que, pela primeira vez, decidiria quem deveria ser o rei, e cujo apoio pouco depois passou a ser fundamental para a formação e permanência dos governos.

³¹ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*, cit., p. 255-257.

Era a consolidação do sistema de governo parlamentar.

A proeminente posição política do parlamento traduziu-se na teoria da supremacia do legislador, assentada logicamente no ideal democrático pelo qual todo o poder de produção do direito concentrava-se no Poder Legislativo, em cujo seio se reúnem os representantes da nação.

Dado central da Constituição inglesa, a soberania parlamentar foi juridicamente plasmada no artigo 9º do *Bill of Rights*, de 13 de fevereiro de 1689, cânone que, ao resguardar a liberdade de atuação do parlamento, lhe assegurava, inclusive, a capacidade de, por si só, tratar de sua organização e regular seu funcionamento. E isso a tal ponto de ser excluída qualquer forma de controle – até o judicial³² – sobre os atos praticados em suas dependências.

Estava consagrada a tese da imunidade jurídica do Poder Legislativo, investido de uma independência absoluta, de um poder supremo, equivalente em força à tão abominável e temível onipotência real.

A teoria da soberania parlamentar configurou, de modo marcante, o Estado de Direito liberal de cariz legislativo, assentado no princípio da legalidade³³ e na primazia da lei.

Ao ocupar a posição mais alta, observa Gustavo Zagrebelsky, não havia acima da lei nenhuma outra regra jurídica, nem mesmo de jaez constitucional³⁴, que servisse para estabelecer limites³⁵. Diz o autor:

³² A esse respeito, Paloma Biglino Campos anota: “Desde épocas remotas, la jurisprudencia ha mantenido que si un acto parlamentario se ha elaborado irregularmente, corresponde al poder legislativo corregirlo o anularlo, pero mientras existe, el juez está obligado a aplicarlo. Cuando la ley ha resultado aprobada por ambas Cámaras, y ha recibido la sanción real, ninguna Corte de justicia puede investigar como se ha desarrollado el procedimiento legislativo.” (*Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991. p. 20).

³³ “El principio de legalidad, en general, expresa la idea de la ley como acto normativo supremo e irresistible al que, en línea de principio, no es oponible ningún derecho más fuerte, cualquiera que sea su forma y fundamento: ni el poder de excepción del rey y de su administración, en nombre de una superior ‘razón de Estado’, ni la inaplicación por parte de los jueces o la resistencia de los particulares, en nombre de un derecho más alto (el derecho natural o el derecho tradicional) o de derechos especiales (los privilegios locales o sociales).” (ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho ductil*. 3. ed. Madrid: Trotta, 1999. p. 24).

³⁴ As cartas constitucionais desse período, classificadas quanto à rigidez como *flexíveis*, eram suscetíveis de ser modificadas pelo próprio legislador, aspecto que lhes degradava a importância como fonte jurídica.

³⁵ ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho ductil*, cit., p. 31.

*“Juridicamente la ley lo podía todo, porque estaba materialmente vinculada a un contexto político-social e ideal definido y homogéneo. En él se contenían las razones de los límites y del orden, sin necesidad de prever ninguna medida jurídica para asegurarlos. El derecho entra en acción para suplir la carencia de una ordenación expresada directamente por la sociedad, y no era éste el caso. Una sociedad política ‘monista’ o ‘monoclase’, como era la sociedad liberal del siglo pasado, incorporaba en sí las reglas de su propio orden.”*³⁶

Essa forma de ordenação jurídica não sugere qualquer incompatibilidade real entre lei e Constituição, porque, como explica Nuno Piçarra, “se a lei é o fundamento normativo de si própria, não havendo que procurar a sua validade para além dela, já que o fundamento de validade está na racionalidade que lhe é inerente e se exprime na generalidade e na abstracção em que se concretizam os valores da liberdade, da igualdade e da segurança, a constituição não há de ser mais do que uma ‘ordem-quadro’ dentro da qual o legislador fixa autonomamente o direito, sem a ela estar materialmente vinculado”.³⁷

A lei, monopólio do Legislativo, traduzia e continha todo o direito³⁸. Por óbvio, tal direito era o definido pela classe burguesa por intermédio do parlamento³⁹, cujos membros tinham por múnus garantir privilégios e

³⁶ ZAGRE BELSKY, Gustavo, ob. cit., p. 31.

³⁷ PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional*: contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Editora, 1989. p. 167-168.

³⁸ “A lei torna-se a única fonte de direito: não existe direito antes de a vontade do legislador o criar.” (PIÇARRA, Nuno, *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional*: contributo para o estudo das suas origens e evolução, cit., p. 159). Como a lei traduzia todo o direito, Montequieu definia liberdade como “o direito de fazer tudo o que as leis permitem” (*O espírito das leis*, cit., parte II, livro XI, capítulo III, p. 118).

³⁹ Nessa época, o parlamento do Estado Liberal compunha-se de representantes de minorias “ilustradas”, pessoas abastadas e cultas, eleitos mediante sufrágio censitário. Benjamin Constant, que inspirou a criação do poder moderador da Constituição do Império de 1824, assim se manifesta sobre essa forma de escolha dos representantes políticos: “Em nossas sociedades atuais, o nascimento no país e a maturidade etária não bastam para conferir aos homens as qualidades próprias ao exercício dos direitos de cidadania. Aqueles que a indigência retém numa eterna dependência e condena a trabalhos cotidianos não são nem mais esclarecidos que as crianças sobre os negócios públicos, nem mais interessados que os estrangeiros por uma prosperidade nacional, cujos elementos não conhecem e cujas vantagens só compartilham indiretamente. Não quero cometer nenhuma injustiça contra a classe laboriosa. Essa classe não tem menos patriotismo que as outras classes. Não raro, ela está pronta para os sacrifícios mais heróicos e sua dedicação é ainda mais admirável por não ser recompensada nem pela fortuna, nem pela glória. Mas uma coisa é, penso eu, o patriotismo que dá

posições individuais⁴⁰, retraindo ao máximo a atuação dos demais poderes – antes autônomos, agora estritamente subordinados à lei.⁴¹

Com a eclosão das crises sociais decorrentes do fracasso do liberalismo⁴², a institucionalização do sufrágio universal, a entrada dos sindicatos e dos partidos no cenário político e a crença tanto num Estado Democrático de Direito quanto numa Constituição que assegurassem condições dignas de existência humana, a lei, onímoda, entra em crise, muda de feição e deixa de ocupar o lugar privilegiado que lhe pertenceu, principalmente ao longo do século XIX, definido como o século de ouro do parlamentarismo.

Com efeito, pela primeira vez na época moderna, a lei submete-se a uma relação de adequação e de subordinação a um estrato mais alto de direito, dotado de força obrigatória, inclusive para o legislador.⁴³

No lugar dela, a *Constituição* que passa a ser compreendida “como verdadeira norma jurídica e fonte preferencial do direito, não apenas mecanismo de limitação do poder real e garantia da autodeterminação, como nos primórdios do constitucionalismo”.⁴⁴

a coragem de morrer por seu país e outra aquele que torna capaz de bem conhecer seus interesses. É necessária portanto uma condição além do nascimento e da idade prescrita pela lei. Essa condição é o tempo indispensável à aquisição das luzes, à retidão do juízo. Somente a propriedade proporciona esse tempo; somente a propriedade torna os homens capazes do exercício dos direitos políticos.” (*Escritos de política*. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 56).

⁴⁰ “Para o liberal, o fim principal é a expansão da personalidade individual, mesmo se o desenvolvimento da personalidade mais rica e dotada puder se afirmar em detrimento do desenvolvimento da personalidade mais pobre e menos dotada.” (BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2005. p. 39).

⁴¹ Na ausência de lei, os órgãos estatais não deviam agir.

⁴² A respeito das teses defendidas pelos liberais clássicos e seu malogro, Reinhold Zippelius escreve: “Era um optimismo grandioso que preenchia estas teses. No entanto, fracassou a ideia optimista de um Estado que permitisse que a personalidade do indivíduo, a sociedade e a economia se desenvolvessem de acordo com as suas próprias leis. A benção de uma economia que se desenvolvesse sem intervenções nem restrições por parte do Estado revelou-se, para os milhares de operários apanhados pela engrenagem das novas fábricas e minas, como sistema de exploração desumana. Os empresários e operários eram, sem dúvida, juridicamente livres de celebrar e rescindir contratos de trabalho, mas em termos económicos esta liberdade consistia para o operário na escolha entre trabalhar sob condições muitas vezes mais que indignas ou morrer de fome.” (*Teoria geral do Estado*. Tradução Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 379).

⁴³ ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho ductil*, cit., p. 34 e 39.

⁴⁴ MONCADA, Luís S. Cabral de, *Estudos de direito público*, cit., p. 456.

Até o início do século XX, apenas se atribuía valor normativo específico à Constituição no âmbito da organização e do relacionamento entre os poderes do Estado. Os preceitos substantivos, a exemplo dos relativos aos direitos fundamentais, eram degradados a meras normas programáticas, que dependiam de integração legislativa para ter eficácia, injunções éticas ou recomendações juridicamente não vinculativas dirigidas ao legislador, sem efeito próprio para o indivíduo ou para o juiz.⁴⁵

Tudo muda a partir do momento em que a Constituição assume, em razão da sua função no sistema jurídico, o *status* de norma fundamental⁴⁶, documento escrito e formalizado, elaborado de um só golpe por um órgão dotado de poder constituinte⁴⁷ e provido de força jurídica – e não apenas moral –, da qual defluem direitos, poderes, deveres, obrigações, prerrogativas, garantias, que podem ser coativamente exigidos, que podem ser objeto de cumprimento forçado, visando a assegurar a sua imperatividade e vinculatividade.

Para além de regular a vida do Estado mediante a imposição de normas limitativas endereçadas aos poderes políticos, em especial ao Legislativo e Executivo, a Constituição, com o intento de realizar a

⁴⁵ PIÇARRA, Nuno, *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: contributo para o estudo das suas origens e evolução*, cit., p. 168.

⁴⁶ Segundo Eduardo García de Enterría: “*La Constitución no sólo es una norma, sino precisamente la primera de las normas del ordenamiento entero, la norma fundamental, lex superior. Primero, porque la Constitución define el sistema de fuentes formales del Derecho, de modo que sólo por dictarse conforme a lo dispuesto por la Constitución (órgano legislativo por ella diseñado, su composición, competencia y procedimiento) una Ley será válida o un Reglamento vinculante; en este sentido, es la primera de las ‘normas de producción’, la norma normarum, la fuente de las fuentes. Segundo, porque en la medida en que la Constitución es la expresión de una intención fundacional, configuradora de un sistema entero que en ella se basa, tiene una pretensión de permanencia (...) o duración (...), lo que parece asegurarla una superioridad sobre las normas ordinarias carentes de una intención total tan relevante y limitada a objetivos mucho más concretos, todos singulares dentro del marco globalizador y estructural que la Constitución há establecido.*” (*La constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. 3. ed. Madrid: Civitas, 1994. p. 49 e 50).

⁴⁷ Sobre os fundamentos do valor normativo da Constituição e seu valor como norma fundamental, Eduardo García de Enterría ensina: “*La Constitución, por una parte, configura y ordena los poderes del Estado por ella construídos; por otra, establece los límites del ejercicio del poder y el ámbito de libertades y derechos fundamentales, así como los objetivos positivos y las prestaciones que el poder debe de cumplir en beneficio de la comunidad. En todos esos contenidos la Constitución se presenta como un sistema preceptivo que emana del pueblo como titular de la soberanía, en su función constituyente, preceptos dirigidos tanto aos diversos órganos del poder por la propia Constitución establecidos como a los ciudadanos.*” (*La constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, cit., p. 49).

chamada justiça social, preordena-se a conduzir finalisticamente o exercício da atividade estatal, apontando-lhe nortes a seguir e objetivos a alcançar.

Essa virtude constitucional somente aparece no início do século XX, com as Constituições em cujo seio se estabeleceu um compromisso entre o liberalismo econômico e o intervencionismo estatal, fruto de embates entre correntes políticas de pensamento e aspirações diametralmente opostos, que culminaram com a transição do Estado Liberal para o Estado Social.

Vale observar, a esse respeito, que a compreensão da Constituição como fundamento de validade dos atos praticados pelos órgãos estatais implica o imediato reconhecimento de sua supremacia, qualidade que traz duas ideias concomitantes: a de compatibilidade formal do direito infraconstitucional com os comandos definidores do modo de produção das normas jurídicas e a de observância e cumprimento da dimensão material da Constituição, isto é, dos valores que ela enuncia.⁴⁸

Afora ter sido destronada por uma instância superior, a lei também muda de perfil com a democratização do acesso ao parlamento, como o demonstra Clèmerson Merlin Clève, ao prelecionar: “Os novos eleitores farão novos representantes. O parlamento deixa de ser o lugar com identidade ideológica. Ao contrário, sérias fissuras passam a ocorrer no seio das casas legislativas. Fissuras que darão lugar aos partidos políticos organizados, que substituem os antigos blocos parlamentares. O

⁴⁸ Nesse ponto, a contribuição do direito americano ao direito constitucional moderno é inestimável. É cediço que a autoridade dos tribunais estadunidenses para rever a constitucionalidade das leis não se originou de qualquer previsão constitucional expressa. Tal competência foi assumida pela própria Suprema Corte numa das mais ousadas decisões tomadas por um tribunal (caso *William Marbury versus James Madison*, de 1803, em que o presidente da Suprema Corte, John Marshall, deixou claro o caráter supremo das Constituições rígidas). A sua grande valia para o direito constitucional está em enxergar a Constituição como um parâmetro normativo superior da validade das leis editadas pelo Parlamento. Fica claro, da mesma forma, que a supremacia é dependente da rigidez constitucional. O processo extraordinário estabelecido na Constituição para a sua alteração – visando a sintonizá-la com a atualidade – confere-lhe estabilidade maior do que aquela de que desfrutam as leis ordinárias, implicando a superioridade das normas constitucionais em relação às infraconstitucionais. A partir desse dado, fica nítida a distinção entre as obras do poder constituinte e do legislador (poder constituído). A obra do legislador encontra o seu parâmetro de validade na constituição. Daí a relação hierárquica entre elas.

debate parlamentar passa a ser um debate ideológico, onde diferentes concepções a respeito do papel do direito e do Estado passam a se confrontar. A lei não consistirá mais na expressão da vontade geral. Não é possível encontrar uma vontade geral descoberta pelo debate parlamentar orientado pela razão. A lei passa, sim, a ser, talvez, apenas expressão de uma ‘vontade política’. A vontade política do grupo majoritário no seio do parlamento. Aparece aqui talvez o primeiro atentado contra a concepção sacralizadora da lei.”⁴⁹

Outro fator a abalar o prestígio da lei foi o alargamento do campo de atuação do Estado, que, até então, conduzia-se consoante uma “ordem natural da sociedade”, recopilada no apotegma liberal *laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même*.

Além dos direitos individuais clássicos, o Poder Público assume a tutela de bens e direitos de relevo social, como saúde, moradia, educação, trabalho, previdência, transporte, interferindo no domínio privado, instituindo limitações à liberdade e propriedade individuais, avocando e orientando atividades antes deixadas ao inteiro talante da livre iniciativa.

Deparando-se com toda essa sorte de incumbências, o Estado transforma-se em um agente de prestações positivas em favor do indivíduo e da coletividade, obrigado a decisões prontas e complexas. Naturalmente, o pêndulo dessa nova ordem político-jurídica inclina-se para o Poder Executivo.

O Estado, outrora legislativo, converte-se, portanto, em um Estado administrativo, que presta serviços, executa obras públicas, fiscaliza operações bancárias, financeiras e securitárias, emite e resgata títulos da dívida pública, cria instituições de fomento, realiza investimentos e financiamentos, explora e monopoliza atividade econômica, contrata serviços, nacionaliza indústrias, cria empresas, regula o exercício de profissões, reprime o abuso do poder econômico, combate endemias e executa ações de vigilância sanitária e epidemiológica.

⁴⁹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 48.

É bem verdade que essas profusas intervenções do Estado-administrador não prescindem de um substrato normativo. Entretanto, as leis nem sempre se revelam os instrumentos adequados para dar conta das necessidades legislativas do Estado-providência.⁵⁰

Os parlamentos, por sua vez, nem sempre conseguem, a tempo e hora, gerar as leis que os governos reclamam, que os grupos de pressão solicitam, pois as normas que tradicionalmente pautam o seu trabalho dão ensejo a delongas e oportunidade a manobras e retardamentos.⁵¹

Ao lado das normas jurídicas gerais e abstratas, de intenção duradoura, ganham importância, no Estado Social, regulações que se destinam à modificação, muitas vezes urgente, de situações concretas.⁵²

Essas circunstâncias, a par de outras⁵³, levaram ao rompimento do monopólio da atividade legiferante pelo Legislativo, com o correlato deslocamento do centro de gravitação político-jurídica para o Executivo. O parlamento não perde o seu poder de legislar; compartilha-o com o Executivo, tecnicamente mais apto a expedir as regulações com a prontidão esperada.⁵⁴

⁵⁰ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Imunidades parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982. p. 44.

⁵¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 14.

⁵² ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoria geral do Estado*, cit., p. 396.

⁵³ Segundo Themistocles Brandão Cavalcanti, o desempenho da atividade parlamentar é afetado pela falta de conhecimentos técnicos por parte dos parlamentares. Afirmo o autor: “A experiência moderna, com o acréscimo da intervenção do Estado em todos os setores, pela exigência de uma multiplicação do poder normativo torna o Poder Legislativo de todo ineficaz para realizar toda a sua tarefa, principalmente quando se trata de matéria técnica que escapa aos conhecimentos da média dos elementos que o integram.” (*Teoria do estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 301).

⁵⁴ A coparticipação do Legislativo e Executivo na função política opera-se em consideração às características estruturais, processuais e de legitimação desses órgãos. Bem explica Nuno Piçarra, *in verbis*: “(...) a imediata legitimidade democrática do parlamento complementa-se com a ‘dianteira’ de informação e de ‘margem de manobra’ sobre a administração pública por parte do governo, e a adequada prossecução da função política no Estado de Direito democrático tanto requer um órgão cuja estrutura, legitimação e procedimento permitam o confronto entre as decisões políticas tomadas no seu exercício e as alternativas mais representativas a estas, como o parlamento, como requer um órgão cuja estrutura, legitimação e procedimento possibilitem decisões e actuações rápidas, para poderem ser eficazes, como o governo.” (*A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: contributo para o estudo das suas origens e evolução*, cit., p. 252).

A iniciativa das leis, a delegação legislativa e os poderes de veto e de edição de atos com força de lei dados ao Executivo são exemplos de institutos que efetivaram esse consórcio funcional.

Todos esses fatores concorrem para demonstrar que o direito parlamentar pós-liberal não mais se orienta pelo princípio da soberania da função legislativa.

4 A teoria dos atos *interna corporis*

A teoria dos atos *interna corporis* – na qual o Supremo Tribunal Federal apoia-se em seus julgados – foi concebida a fim de garantir a independência da instituição parlamentar no exercício de suas atribuições legislativas e de controle político do Poder Executivo.

A formulação dessa doutrina coube a Rudolf von Gneist, juspublicista alemão que, em conferência elaborada para o IV Congresso de Juristas Alemães, realizado em Berlim, em 1863, utilizou, pela primeira vez, a expressão *interna corporis*, ao se manifestar sobre a possibilidade de o juiz apreciar a regularidade constitucional da tramitação de uma lei. Tal questão originou-se da negativa parlamentar de aprovar certa proposta orçamentária.

Gneist respondeu afirmativamente à indagação, mas ao mesmo tempo rejeitou a possibilidade de controle dos estágios de formação da lei no interior do parlamento. A esses atos de processamento, deu o nome de *interna corporis*. Eles pertenceriam à competência exclusiva do legislador. Logo, nenhuma outra autoridade poderia sindicá-los quanto à sua regularidade. Somente as fases do processo legislativo que tivessem repercussão exterior poderiam ser objeto de fiscalização.

Na síntese de Antonia Navas Castillo⁵⁵, Gneist, ao articular a teoria dos atos *interna corporis*, teve a pretensão de defender e assegurar a independência do Poder Legislativo em um sistema constitucional monárquico.

⁵⁵ NAVAS CASTILLO, Antonia. *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley*. Madrid: Colex, 2000. p. 65.

De fato. O citado publicista alemão amparou-se na doutrina inglesa e na luta política que os liberais empreendiam contra os poderes do rei e em defesa do parlamento. A sua proposta dos *interna corporis* coincidia plenamente com a teoria dos *internal proceedings*, segundo a qual todos os atos parlamentares estavam isentos de controle externo.

A Inglaterra concebeu os chamados *internal proceedings*, prescrevendo a seguinte regra, aposta no referido artigo 9º do *Bill of Rights*, de 13 de fevereiro de 1689: “Que a liberdade de palavra e os debates ou processos parlamentares não devem ser submetidos à acusação ou à apreciação em nenhum tribunal ou em qualquer lugar que não seja o próprio parlamento.”⁵⁶

Tais atos, facilmente se deduz, lastreiam-se na ideia de soberania parlamentar, dado central da Constituição britânica. Sucede que, como bem resume Ignacio Torres Muro, em vista dessa singular posição conquistada pelo parlamento no século XVII, os tribunais ingleses, para evitar conflitos⁵⁷, sempre relutaram em invadir o seu terreno, recuando diante dos *internal proceedings*⁵⁸. Explica o autor que o artigo 9º do *Bill of Rights* é uma norma concebida num contexto revolucionário, de reação parlamentar contra a intervenção real, auxiliada pela magistratura, em seus assuntos. Exemplifica citando o caso da condenação de um *speaker* por ter permitido a publicação, entre os documentos da Câmara dos Comuns, de um panfleto que difamava o Duque de York, herdeiro do trono inglês.⁵⁹

Pelo fato de os juízes terem sido, no século XVII, criaturas da Coroa, que deles se valia para as suas perseguições (inclusive de parlamentares), o parlamento, vitorioso, pugnando por suas prerrogativas em face do Executivo, estabeleceu radical proibição de os tribunais julgarem os seus atos. Assim, ao lado da inviolabilidade parlamentar, prescreveu-se

⁵⁶ MIRANDA, Jorge (Org.). *Textos históricos do direito constitucional*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1990. p. 24.

⁵⁷ Narra Ignacio Torres Muro que, em 1689, a Câmara dos Comuns prendeu dois juízes (Sir Francis Pemberton e Sir Thomas Jones) que haviam julgado contra os seus interesses no caso *Jay versus To-pham* (El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra. *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 15, n. 43, p. 56, enero/abril 1995).

⁵⁸ MURO, Ignacio Torres, El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra, cit., p. 53-54.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 58.

regra segundo a qual ficava vedado ao Poder Judiciário apreciar os processos parlamentares.⁶⁰

Depois de examinar alguns julgados sobre a relação entre os tribunais e o parlamento, Ignacio Torres Muro constata que, até hoje, a magistratura inglesa tem-se mostrado refratária à possibilidade de exame dos *internal proceedings*, “chegando assim a configurar uma área isenta de jurisdição, na qual os órgãos parlamentares podem atuar sem se preocupar com os possíveis controles judiciais”⁶¹, inclusive no que tange ao processo de tramitação das leis.⁶²

Diz o autor, em uma de suas conclusões, ser o contexto histórico inglês revestido de peculiaridades, que não se repetem em outros países, máxime pela posição ocupada pelo parlamento. E assevera: “A inexistência de uma Constituição rígida, o dogma da soberania parlamentar e a posição da Assembleia no sistema político fizeram (...) com que o segundo polo da relação que examinamos – a magistratura – se mostrasse muito prudente na hora de afirmar suas possíveis prerrogativas de controlar a atividade parlamentar.”⁶³

Para Giovanni Bertolini, a expressão *internal proceedings* apresenta uma dupla feição: uma referente à autonomia das câmaras para disciplinar os seus próprios assuntos; outra atinente à garantia dos parlamentares contra qualquer tipo de intromissão ou interferência, notadamente penal, no exercício de suas atribuições.⁶⁴

Por conseguinte, a concepção clássica de *interna corporis* diz respeito tanto à liberdade institucional do parlamento de, por si só, organizar-se e ordenar o seu funcionamento (procedimentos de discussão e votação), quanto à competência, também exclusiva, de elaborar e modificar

⁶⁰ MURO, Ignacio Torres, El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra, cit., p. 58.

⁶¹ Ibidem, p. 65.

⁶² Ibidem, p. 69.

⁶³ Ibidem, p. 70.

⁶⁴ BERTOLINI, Giovanni. Appunti sull'origine e nel significato originario dell dottrina degli interna corporis. In: *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Florencia, 1969, t. V (Le Camere istituti e procedura), p. 79, apud ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998. p. 55.

os seus regimentos, e, o que sobreleva em importância, decidir discricionariamente sobre a sua aplicação, isto é, resolver soberanamente todos os conflitos suscitados em torno das questões afetas à dinâmica parlamentar (jurisdição doméstica).

Em síntese, a teoria dos atos *interna corporis* foi imaginada com o propósito de assegurar a independência absoluta do parlamento – poder dotado de soberania – e de seus membros no exercício de suas funções frente aos demais órgãos do Estado.

5 O Supremo Tribunal Federal e a tutela das minorias parlamentares

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 – e, por certo, pela abertura democrática por ela propiciada –, o Supremo Tribunal Federal vem sendo chamado a arbitrar frequentes conflitos entre a maioria e as minorias parlamentares 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 jurisprudência aqui analisada demonstra, todavia, que a Corte brasileira ainda segue trilhando o mesmo entendimento sedimentado no regime constitucional revogado⁶⁵, 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*.”⁶⁶

⁶⁵ Ver, a propósito, os acórdãos prolatados nos MS ns. 20.247 (sobre tramitação de proposta de emenda constitucional), 20.464 (sobre inclusão de proposta de emenda constitucional na ordem do dia), 20.415 (sobre substituição de presidente de comissão parlamentar de inquérito), 20.471 (sobre interpretação de regimento parlamentar) e 20.509 (sobre composição de comissões parlamentares permanentes, distribuição de tempo para comunicação de liderança e uso da palavra).

⁶⁶ MS n. 20.471/DF, *RTJ*, v. 112, p. 1.023, jun. 1985.

Para o Supremo Tribunal Federal, 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 n. 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.”⁶⁷

Em outros termos, o Supremo Tribunal Federal 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.⁶⁸

⁶⁷ *RTJ*, v. 200, n. 3, abr./jun. 2007, p. 1.123 (sem grifo no original). Esse mandado de segurança foi “impetrado por eminentes senadores da República (...) contra omissão atribuída à Mesa do Senado Federal, representada por seu ilustre presidente, e que, por alegadamente lesiva a direito pública subjetivo das minorias parlamentares, teria frustrado, não obstante a natureza eminentemente constitucional desse instrumento de investigação legislativa, a instauração de inquérito parlamentar destinado a apurar a utilização das *casas de bingos* na prática do delito de lavagem de dinheiro, bem assim a esclarecer a possível conexão dessas mesas *casas* e das empresas concessionárias de apostas com organizações criminosas” (ibidem, p. 1.124).

⁶⁸ Em decisão de não conhecimento do MS n. 23.920/DF, impetrado contra ato regimental do presidente da Câmara dos Deputados, o Ministro Celso de Mello expôs, translucidamente, os fundamentos da autorrestrição que o colegiado impõe-se. Disse o ministro: “Tendo-se presente o contexto em análise, cabe verificar se o ato ora questionado expõe-se, ou não, à possibilidade de controle jurisdicional, por parte do Supremo Tribunal Federal. Entendo que não, pois a qualificação *interna corporis* do ato impugnado não pode justificar a pretendida intervenção jurisdicional, sob pena de flagrante ofensa ao postulado da separação de poderes. O tema em análise, como já precedentemente demonstrado, envolve discussão que versa a interpretação de norma meramente regimental, sem qualquer projeção específica no plano do direito constitucional positivo. Na realidade, a deliberação questionada nesta sede mandamental exaure-se no domínio estrito do regimento legislativo, circunstância essa que torna inviável a possibilidade jurídica de qualquer atuação corretiva do Poder Judiciário, constitucionalmente proibido de interferir na intimidade dos demais poderes da República, notadamente quando provocado a

Essa posição é criticável. Qual – se realmente há – o fundamento constitucional para o Supremo autolimitar-se no exercício de suas competências, alegando tratar-se de questões *interna corporis*?

Decerto, o Poder Judiciário somente pode controlar o comportamento do legislador *quando ele estiver vinculado à ordem jurídica*, independentemente de considerações do mérito político das decisões parlamentares.

Os diplomas regimentais integram o ordenamento jurídico. Assim, uma vez atestado que a autoridade legislativa estava juridicamente vinculada a eles e os infringiu, a consequência lógica inexorável a tirar é apenas uma: a censura judicial da atuação parlamentar.

invalidar atos, que, desvestidos de transcendência constitucional, traduzem mera aplicação de critérios regimentais. Não custa rememorar, neste ponto, que a correção de desvios exclusivamente regimentais refoge ao âmbito do controle jurisdicional, quando inexistente, como na espécie, situação configuradora de transgressão da ordem constitucional. Essa matéria, por refletir tema subsumível à noção de atos *interna corporis*, acha-se, por isso mesmo, constitucionalmente pré-excluída, em função do dogma da separação de poderes, da fiscalização judicial. Essa delimitação temática, portanto, inibe a possibilidade de intervenção jurisdicional dos magistrados e Tribunais na indagação dos critérios interpretativos dos preceitos regimentais orientadores da resolução emanada dos órgãos diretivos das Casas do Congresso Nacional, sob pena de desrespeito ao postulado consagrador da divisão funcional do poder. A submissão das questões de índole regimental, ao poder de supervisão jurisdicional dos Tribunais, implicaria, em última análise, caso admitida, a inaceitável nulificação do próprio Poder Legislativo, especialmente em matérias (...) em que não há, a meu juízo, qualquer evidência de que o ato impugnado tenha vulnerado o texto da Constituição da República. Tratando-se, em consequência, de matéria sujeita à exclusiva esfera da interpretação meramente regimental, não há como incidir a *judicial review*, eis que – tal como proclamado pelo Supremo Tribunal Federal – a exegese “de normas de regimento legislativo é imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio *interna corporis*” (RTJ 112/1023, rel. Min. Francisco Rezek). As questões *interna corporis* excluem-se, por isso mesmo, em atenção ao princípio da divisão funcional do poder – que constitui expressão de uma das decisões políticas fundamentais consagradas pela Carta da República – da possibilidade de controle jurisdicional, devendo resolver-se, exclusivamente, na esfera de atuação da própria instituição legislativa. A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, bem por isso, tem reafirmado essa orientação em sucessivos pronunciamentos, nos quais ficou assentado que, em se tratando de questão *interna corporis*, deve ela ser resolvida, com exclusividade, “(...) no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário” (RTJ 102/27, rel. Min. Moreira Alves). (...) O sentido dessas decisões do Supremo Tribunal Federal – a que se pode acrescentar o julgamento plenário do MS n. 20.464/DF, rel. Min. Soares Muñoz (RTJ 112/598) – consiste no reconhecimento da soberania dos pronunciamentos, deliberações e atuação do Poder Legislativo, na esfera de sua exclusiva competência discricionária, ressalvadas, para efeito de sua apreciação judicial, apenas as hipóteses de lesão ou de ameaça a direito constitucionalmente assegurado. Em suma, o Plenário do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente advertido que atos emanados dos órgãos de direção das Casas do Congresso Nacional, quando praticados nos estritos limites da competência da autoridade apontada como coatora e desde que apoiados em fundamentos exclusivamente regimentais, sem qualquer conotação de índole jurídico-constitucional, revelam-se imunes ao *judicial review*, pois – não custa enfatizar – a interpretação incidente sobre normas de índole meramente regimental, por qualificar-se como típica matéria *interna corporis*, suscita questão que se deve resolver, “exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário” (RTJ 102/27 – RTJ 112/598 – RTJ 168/444, v.g.)” (DJU, Seção 1, de 03.04.2001, p. 24).

A autolimitação que o Supremo Tribunal Federal impõe-se finca suas frágeis bases sobre terreno movediço, pois ou o legislador não violou nenhum regramento restritivo de sua discricionariedade, e então não se pode articular com a autolimitação, visto nenhuma inconstitucionalidade ocorrer, ou, de fato, o legislador agiu em desconformidade com o ordenamento, perpetrando uma injuridicidade, e por conseguinte a autolimitação do Tribunal redundaria, às escâncaras, em renúncia à competência constitucional de proteção da ordem jurídica, seus valores e princípios, e dos direitos fundamentais que ela define.

Além disso, pelo princípio da separação dos poderes, não se cogita de soberania (incontrastável) de algum poder relativamente à sua esfera de atividade. Estando reciprocamente implicados, os órgãos estatais não têm competência para, *de forma definitiva*, ‘autojulgar-se’, ‘autoadministrar-se’ ou ‘autolegislar-se’. Desse modo, parece não se harmonizar com aquele dogma a assertiva, *formulada aprioristicamente*, de que a aplicação dos regimentos – tidos como atos *interna corporis* – é matéria insuscetível de escrutínio judicial.

Mais consentâneo com as vigas de sustentação do ordenamento fundamental é o entendimento edificado a partir da concepção de que *os regimentos emanam da Constituição* (arts. 51, III, 52, XII, e 57, § 3º, II) e não da vontade supostamente livre – porque incontrolável – do legislador. Acima do Poder Legislativo, situam-se as normas constitucionais. Abaixo dele, decerto não estão os demais poderes.

A separação dos poderes implica dividir as funções do Estado em órgãos especializados, mas não de forma a escaloná-los, numa relação de hierarquia urdida a partir da primazia do legislador.

É certo que o Estado liberal postulou a ideia de supremacia da função legislativa. Assentado o ideal democrático pelo qual as leis hão de ser elaboradas pelos seus destinatários (a coletividade) ou por seus representantes, escreve Nuno Piçarra, “a teoria liberal do primado da lei tende a desembocar na teoria democrática da supremacia política do parlamento-legislador”⁶⁹. Nesse contexto, prossegue: “(...) o poder legislativo é superior porque so-

⁶⁹ PIÇARRA, Nuno. A separação dos poderes na Constituição de 76: alguns aspectos. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Nos dez anos da Constituição*. Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 1987. p. 152.

mente ele representa a vontade colectiva. Como representante da vontade colectiva, não há de, em princípio, abusar do poder de que dispõe, pois isso seria, em última análise, exercê-lo contra si mesmo. As leis que elaborar não de ser, naturalmente, leis de justiça.”⁷⁰

Hodiernamente, não mais se vive nesse Estado de Direito de legalidade, no qual a noção de lei se confundia com a de liberdade⁷¹. Não mais se trata de garantir o parlamento contra os abusos perpetrados pelos detentores do poder absoluto, proscrevendo-se qualquer tentativa de controle, por outros poderes, da atividade desenvolvida no âmago das casas legislativas.

A falta de confiança no Poder Judiciário – instituição ancilar da Coroa inglesa no século XVII – ensejou a formulação da teoria dos *internal proceedings*, fulcrada na posição de soberania do parlamento. Entretanto, desde que se passa a temer os abusos e arbitrariedades do próprio legislador, a suspeitar da concepção de lei como expressão e instrumento da vontade de maiorias políticas ocasionais e a compreender o valor normativo da Constituição – documento que vincula todos os poderes constituídos e perante o qual os órgãos do Estado se controlam reciprocamente, funcionando o Poder Judiciário como contrapeso da atividade política –, não pode restar incólume o postulado da soberania do legislador⁷². A propósito, James Madison dizia: “É contra a ambição deste poder que o povo deve cultivar todo o seu zelo e exaurir todas as suas preocupações.”⁷³

Nos Estados Democráticos de Direito, governados por Constituições rígidas de carácter social, é inadmissível o exercício do poder público soberaneiro aos seus comandos. Todos os órgãos estatais estão colhidos pelas suas prescrições, e assim se encontram porque são, por natureza, poderes limitados. Não há, pois, que se falar, insista-se, de soberania parlamentar, mas, tão somente, de supremacia constitucional⁷⁴. Os poderes do Estado

⁷⁰ PIÇARRA, Nuno, A separação dos poderes na Constituição de 76: alguns aspectos, cit., p. 152.

⁷¹ Na definição de Montesquieu, “liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem” (*O espírito das leis*, cit., parte II, livro XI, capítulo III, p. 118).

⁷² PIÇARRA, Nuno, A separação dos poderes na Constituição de 76: alguns aspectos, cit., p. 153.

⁷³ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; GRAY, John, *Os artigos federalistas, 1787-1788*, cit., n. XLVIII, p. 339.

⁷⁴ Como assinala Jordi Capó Giol, o parlamento “no es soberano, porque sus competencias no le pertenecen por derecho propio, sino en la medida que se las otorga la Constitución; no lo es tampoco porque los restantes poderes del Estado no derivan su legitimidad de una concesión parlamentaria;

são subordinados à Constituição, que os vincula e os obriga a realizar tarefas, a respeitar limites, a obedecer proibições, a atingir fins, a preservar valores e a exercitar as suas funções de determinada forma. Destarte, quando se impõe ao legislador que pautar a sua atuação conforme disposições que compõem o chamado processo legislativo, fixa-se regramento específico e obrigatório para a formação e a expressão da vontade legislativa, regramento esse que há de ser respeitado sob pena de vulneração e desfalecimento da juridicidade constitucional.⁷⁵

Se a Constituição de 1988⁷⁶ *impõe* ao legislador que pautar a sua *atuação* conforme disposições contidas nos regimentos, por ele mesmo autonomamente elaborados, estabelece regramento específico para *formação* e *expressão* da vontade legislativa, que deve ser obedecido.

Por outro lado, se é da incumbência de qualquer órgão do Poder Judiciário a apreciação de lesão ou ameaça a direito, e do Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição (arts. 5º, XXXV, e 102, *caput*, da Carta Política), pergunta-se: qual o fundamento para os regimentos ou os atos parlamentares *puramente* regimentais esquivarem-se do controle judicial quando ofenderem direitos subjetivos?

A alegação de que eles carregam matéria política não tem sólido respaldo. Da mesma forma, poder-se-ia sustentar, como o faz German J. Bidart Campos, que toda a atividade estatal que se traduz no exercício do poder é essencialmente política. O que varia é a intensidade política do ato, que, por exemplo, não é a mesma numa sentença de despejo e num ato de declaração de guerra. Outrossim, considerando que na esfera constitucional a política é sempre uma atividade jurídica, toda a área de atividade

no lo es, finalmente, porque actúa simplemente por delegación del cuerpo electoral a quien, en determinados supuestos, corresponde la última decisión” (La institucionalización de las cortes generales, Barcelona: Universitat de Barcelona, 1983. p. 14, apud ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 59).

⁷⁵ “La Constitución pretende ordenar la génesis del Derecho. Y esto lo suele hacer de dos maneras: regulando, por una parte, ciertas materias de manera directa o determinando, por otra, qué órganos y con qué procedimientos regularán aquellas materias que ella misma no ha regulado. La Constitución es, por lo tanto, y de manera simultánea, fuente del derecho y norma que regula las fuentes del derecho, la producción jurídica.” (PEREZ ROYO, Javier. *Las fuentes del derecho*, 4. ed. Madrid: Tecnos, 1998. p. 31).

⁷⁶ Ver artigos 51, III e IV, 52, XII e XIII, e 57, § 3º, II.

política é simultaneamente jurídica⁷⁷. Conclusão inexorável: no sistema jurídico brasileiro, são os próprios tribunais os juízes do caráter político dos atos parlamentares.

Nem se diga, em compensação, que os regimentos e os atos regimentais eximem-se da investigação judiciária por serem discricionários. Ora, não existe discricionariedade fora dos limites demarcados pela Constituição. A respeito do assunto, são lapidares as seguintes considerações de Castro Nunes: “As medidas *políticas* são discricionárias apenas no sentido de que pertencem à discricção do Congresso ou do governo os aspectos da sua conveniência ou oportunidade, a apreciação das circunstâncias que possam autorizá-las, a escolha dos meios, etc. Discricionárias são, com idêntica conceituação, as medidas de polícia no seu mais amplo sentido adotadas na esfera administrativa. Mas, dizendo isso, não se diz, nem se poderia dizer, que a discricção legislativa ou administrativa pode exercer-se fora dos limites constitucionais ou legais, ultrapassar as raias que condicionam o exercício legítimo do poder. Na verdade, os tribunais não se envolvem, não examinam, não podem sentenciar nem apreciar, na fundamentação das suas decisões, as medidas de caráter legislativo ou executivo, políticas ou não, de caráter administrativo ou policial, sob aspecto outro que não seja o da legitimidade do ato, no seu assento constitucional ou legal. Mas, nessa esfera restrita o poder dos tribunais não comporta, em regra, restrição fundada na *natureza* da medida.”⁷⁸

Não se nega a existência de normas constitucionais abertas e incompletas, que conferem ampla e necessária margem de *liberdade de decisão* aos poderes estatais, nomeadamente ao Legislativo e Executivo, aos quais compete desempenhar atividade governamental. Contudo, vislumbrar-se aí um *domínio juridicamente livre e constitucionalmente desvinculado*⁷⁹, infenso a controles, é algo inaceitável.

⁷⁷ BIDART CAMPOS, Germán José. *Teoria del Estado: los temas de la ciencia política*. Buenos Aires: Ediar, 1991. p. 93 e 95.

⁷⁸ NUNES, Castro. *Teoria e prática do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 1943. p. 606-607.

⁷⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994. p. 463.

A ideação e a produção legislativas não têm como reverso a prescindência de *regras de atuação e de competência*. A *discrecionariade* legislativa não precisa ser coberta pelo manto do arbítrio para ser exercida. É ponto pacífico que, em um Estado Democrático de Direito, a vontade do legislador não é pessoal, mas *representativa* de toda a sociedade. Dentre outros mecanismos garantidores de que a sua manifestação traduza a vontade popular, estão as normas reguladoras da *formação e expressão* dos seus atos.

As casas legislativas não têm liberdade para decidir sobre 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.

O Congresso 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 – “se denomina, em direito público, a medida do poder que a ordem jurídica assina a uma pessoa determinada”⁸⁰. Logo, o exercício da competência parlamentar prevista nos artigos 51, III e IV, 52, XII e XIII, e 57, parágrafo 3º, II, da Carta Política, será legítimo se se comportar na moldura desenhada pelo texto constitucional para a atividade legislativa. Tal parcela de poder, frise-se, na esteira de Rainer Arnold, não constitui mera faculdade parlamentar; trata-se de *obrigação constitucional* do órgão de representação política, inerente às suas funções. Diz o autor alemão: “*Se puede decir que, en los casos en que la Constitución misma habla de los reglamentos internos (por ejemplo que el parlamento ‘establece reglamentos internos’ o que actúa sobre la base de los reglamentos internos), se trata no solamente de un poder del órgano para adoptar reglamentos internos, sino de una obligación constitucional de hacerlos. Es inherente a la función constitucional del órgano y resulta de su creación por la*

⁸⁰ LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 139.

Constitución que pueda ejercer adecuadamente sus funciones previstas, lo que conduce a la obligación de establecer reglamentos internos.”⁸¹

A atribuição à Câmara, ao Senado e ao Congresso da competência de autorregramento não isenta esses órgãos de observar e cumprir 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 as relativas ao processo legislativo e às garantias das minorias parlamentares.

Dito isso, é inafastável a conclusão de que os regimentos das casas legislativas não de se subsumir ao crivo de constitucionalidade, em sede de ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, “a”), a quem compete verificar abstratamente a conformidade dos atos normativos (entre os quais os regimentos, baixados por resoluções) com a Constituição. Outrossim, como nenhum ato estatal, tanto faz a denominação que se lhe dê ou a configuração que tenha, pode, legitimamente, sobrepondo-se à autoridade da Constituição, investir contra os direitos que defluem do ordenamento jurídico, inclusive os de ordem regimental, todo comportamento estatal – mesmo sob o anacrônico rótulo de *interna corporis* – acoimado de lesivo ou ameaçador de direito deve ser judicialmente controlado, ademais quando a lei fundamental diz, em rol de artigo protegido inclusive contra as arremetidas do poder reformador (art. 60, § 4º, IV), que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV).

Nesse sentido, enfocando a fiscalização abstrata da constitucionalidade, Clèmerson Merlin Clève diz: “No direito brasileiro, os decretos legislativos (matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional) e as resoluções (matéria de competência privativa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, além de outras do próprio Congresso) constituem, desde o prisma formal, lei. São, pois, atos legislativos. Desde que veiculem atos normativos, estão sujeitos à fiscalização abstrata da constitucionalidade. Portanto,

⁸¹ ARNOLD, Rainer. Consideraciones generales sobre los reglamentos internos del parlamento en el derecho alemán. In: CORONA FERRERO, Jesús M., SANZ PÉREZ, Ángel L.; SOUTO GALVÁN, Marta (Coords.). *El reglamento parlamentario: propuestas de reforma*. Santander: Parlamento de Cantabria, 2000. p. 41.

as resoluções que veiculam os regimentos internos do Congresso Nacional (regimento comum), da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (ou das Assembleias Legislativas estaduais) podem ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade. O fato de constituírem atos *interna corporis* não é suficiente, neste caso, para torná-los insindicáveis pelo Poder Judiciário”⁸². Da mesma forma em Portugal, segundo leciona J. J. Gomes Canotilho, *in verbis*: “As próprias normas regimentais podem vir a ser objecto de um juízo de constitucionalidade, pois o regimento é um acto normativo vinculado à Constituição (cfr. Ac. TC 63/91). Imagine-se que o regimento admitia, contra a Constituição, a votação das leis sem debate (art. 168º/1), que retirava os direitos constitucionais aos grupos parlamentares ou excluía o direito ao recurso contencioso aos funcionários da AR.”⁸³

Na medida que o Supremo Tribunal Federal entende que matéria regimental escapa por completo à consideração judicial, é possível dessumir, da sua decisão, a seguinte ilação: dado que a exegese de normas de regimento legislativo é imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio *interna corporis*, a maioria parlamentar, manifestando *vontade política*, pode, ao interpretá-las – e, conseqüentemente, aplicá-las –, violar, a um só tempo, regimento interno e Constituição⁸⁴. Basta inserir no primeiro disposições dissonantes da segunda. Numa palavra, o Supremo Tribunal Federal reconhece que a Constituição é refém da maioria parlamentar. Para ele, é válida qualquer deliberação legislativa intramuros, mesmo em desacordo com as normas regimentais – normas essas que, por sua vez, podem, ou não, estar conformes com a Constituição.

Decidindo dessa forma, o mais alto tribunal da República revela preocupante desatenção para com o ideal democrático e abdica da sua missão constitucional, ao vergar a sua autoridade à vontade da maioria parlamentar que, em seu lugar, responderá pela *guarda da Constituição*, com uma única e grave peculiaridade: os critérios de julgamento serão as conveniências políticas, meramente circunstanciais (sejam individuais, políticas,

⁸² CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 141.

⁸³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 753.

⁸⁴ *RTJ*, v. 163, p. 203 e 204, jan. 1998.

econômicas ou sociais), e, dentre elas, está, à toda evidência, a de cumprir ou não a própria lei fundamental, diploma que deveria valer como fundamento e limite para todos, *inclusive às maiorias*.

O Supremo Tribunal Federal olvida, ademais, que a Constituição Federal cometeu aos regimentos parlamentares a função efetivadora de importantes cânones constitucionais⁸⁵, relevando mencionar aqueles que definem o *pluralismo político* como fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro, reconhecem o *direito de oposição política* e institucionalizam a *minoría* (oposição) *parlamentar*.

O princípio democrático pressupõe a real participação das minorias no Poder Legislativo. Ainda que a decisão caiba à maioria, as minorias não podem ser arbitrariamente excluídas de seu *iter* formativo⁸⁶. Nesse sentido,

⁸⁵ Dentre eles, os seguintes: a) a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos, entre outros, a cidadania e o pluralismo político (art. 1º, II e V); b) todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (art. 5º, *caput*); c) é livre a manifestação do pensamento (art. 5º, IV); d) é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados, além da soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana (art. 17, *caput*); e) os deputados e senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos (art. 53, *caput*); f) é assegurada, na constituição das Mesas e de cada comissão parlamentar, inclusive da representativa do Congresso Nacional, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos políticos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa (art. 58, §§ 1º e 4º); g) um décimo dos membros da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional tem o direito de se opor, interpondo recurso, contra discussão e votação de projeto de lei por comissão parlamentar, dispensada a competência do plenário (art. 58, § 2º, I, *in fine*); h) um terço dos membros da Câmara e do Senado, em conjunto ou separadamente, pode requerer a criação de comissões parlamentares de inquérito (art. 58, § 3º); i) participam do Conselho da República, entre outros, os líderes da minoria na Câmara e no Senado (art. 89, IV e V).

⁸⁶ “A democracia tem como suporte ineliminável o princípio maioritário, mas isso não significa qualquer ‘absolutismo da maioria’ e, muito menos, o domínio da maioria. O *direito da maioria* é sempre um *direito em concorrência* com o *direito das minorias* com o consequente reconhecimento de estas se poderem tornar maiorias. (...) A maioria não pode dispor de toda a ‘legalidade’, ou seja, não lhe está facultado, pelo simples facto de ser maioria, tornar disponível o que é disponível, como acontece, por ex., com os direitos, liberdades e garantias e, em geral, com toda a disciplina constitucionalmente fixada (o princípio da constitucionalidade sobrepõe-se ao princípio maioritário). Por vezes, a importância do assunto exige maiorias qualificadas não só para se garantir a bondade intrínseca da decisão mas também para a protecção das minorias (...). Por último, devem referir-se os *limites internos* do princípio maioritário: se ele tem a seu favor a possibilidade de as suas decisões se tornarem vinculativas por serem sufragadas por um maior número de cidadãos, isso não significa que a solução maioritária seja materialmente mais justa nem a única verdadeira. O princípio maioritário não exclui, antes respeita, o ‘pensar de outra maneira’, o ‘pensamento alternativo’. Noutros termos: o princípio maioritário assenta politicamente num ‘relativismo pragmático’ e não num ‘fundamentalismo de maiorias’.” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, cit., p. 311-312).

Hans Kelsen preleciona que o princípio majoritário não se confunde, de modo algum, com o domínio absoluto, com a ditadura da maioria sobre a minoria. Pelo contrário, a maioria pressupõe a existência da minoria. Por conseguinte, num ambiente democrático, exige-se, como condição vital do regime, a participação dos grupos minoritários no processo de criação da ordem jurídica.⁸⁷

Se se compreende que a maioria é titular do direito de elaborar e de aplicar, a seu talante, e sem controles, os regimentos e, além, admite-se que a vontade política do bloco hegemônico nas casas legislativas pode menoscabar preceitos regimentais nos quais repousam os direitos das minorias e dos parlamentares, aniquila-se a democracia e se instaura o absolutismo das maiorias.

Fazendo uma breve digressão, vale salientar que, quando ocupava a Vice-Presidência dos Estados Unidos, Thomas Jefferson elaborou, com o objetivo de bem desempenhar o cargo de presidente do Senado, o trabalho conhecido como *Manual de práticas parlamentares*, no qual procurou descrever os pontos cardeais da prática parlamentar inglesa no século XVIII⁸⁸. Logo no seu pórtico, consta citação de Hatsell, para quem os regimentos visam a salvaguardar a minoria dos caprichos e dos abusos da maioria. Diz Hatsell: “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 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”⁸⁹. Ainda para Hatsell, não ganha foros de relevância o serem as fórmulas e regras de procedimento as mais racionais. Daí alertar: “Saber se essas regras são, em todos

⁸⁷ KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*, 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 411.

⁸⁸ SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1966, p. 84-85.

⁸⁹ 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.

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 público que queira ser considerado digno.”⁹⁰

Enfim, as finalidades basilares dos regimentos são a defesa das minorias e a manutenção da ordem dos trabalhos parlamentares.

Já se demonstrou, em outro momento⁹¹, que, na seara do Poder Legislativo, a processualidade empresta legitimidade democrática à vontade normativa do Estado, emanada, necessariamente, de um corpo de representantes dos mais diversos segmentos da sociedade. Um ato legislativo forjado sem discussão, sem participação da minoria, sem deliberação da maioria, sem publicidade, é um ato ilegítimo, autoritário, ofensor dos princípios da democracia, da igualdade e do devido processo legal.

Sendo ponto pacífico que, no Estado Democrático de Direito, a vontade do legislador não é pessoal, tem-se como um dos principais mecanismos garantidores do caráter *representativo* de seus atos o processo legislativo, plexo de normas que regula a *formação e expressão* da sua atividade. Esse corpo normativo que trata da elaboração dos atos legislativos está estabelecido tanto na Constituição (arts. 59 a 69), quanto nos regimentos, estes em *complementação necessária* daquela.

Aprovados os regimentos das casas legislativas, aqueles que se encontram colhidos pelas suas prescrições têm direito à sua observância e cumprimento. Afinal, cumpre repisar, os textos regimentais integram o ordenamento jurídico, estabelecendo regras de observância cogente. Sendo assim, possuem *juridicidade*, seus comandos obrigam e *vinculam* o legislador, que não pode alterá-los, senão pelo processo regimentalmente fixado, nem negar-lhes aplicação em suas manifestações.

⁹⁰ JEFFERSON, Thomas, ob. cit., p. 26.

⁹¹ SILVA FILHO, Derly Barreto e. Jurisdição de controle do processo de emenda constitucional. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. 55/56, p. 218-221, jan./dez. 2001.

Bastante expressivo, nesse ponto, é o artigo 412 do Regimento Interno do Senado Federal. Ele preceitua que a legitimidade na elaboração normativa é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, e arrola treze “princípios gerais do processo legislativo”, quais sejam: I - a participação plena e igualitária dos senadores em todas as atividades legislativas, respeitados os limites regimentais; II - modificação da norma regimental apenas por norma legislativa competente, cumpridos rigorosamente os procedimentos regimentais; III - impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão do Plenário, ainda que unânime, tomados ou não mediante voto; IV - nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental; V - prevalência de norma especial sobre a geral; VI - decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais de direito; VII - preservação dos direitos das minorias; VIII - definição normativa, a ser observada pela Mesa em questão de ordem decidida pela Presidência; IX – decisão colegiada, ressalvadas as competências específicas estabelecidas no Regimento; X - impossibilidade de tomada de decisões sem a observância do *quorum* regimental estabelecido; XI - pauta de decisões feita com antecedência tal que possibilite a todos os senadores seu devido conhecimento; XII - publicidade das decisões tomadas, exceção feita aos casos específicos regimentalmente previstos; XIII - possibilidade de ampla negociação política somente por meio de procedimentos regimentais previstos.

A transgressão de qualquer desses “princípios”, prescreve o artigo 413 do mesmo diploma, poderá dar ensejo à denúncia, mediante formulação de questão de ordem⁹². Levantada essa, caberá ao presidente do Senado Federal apurá-la imediatamente, verificando os fatos pertinentes, podendo consultar os registros da Casa, notas taquigráficas, fitas magnéticas ou outros meios cabíveis.

Vê-se, da crua leitura desses ilustrativos regramentos, que o próprio legislador (no caso, o Senado Federal) reconhece a necessidade impostergável de se observar e cumprir fielmente as normas regimentais. Ele mesmo reputa como *nula* decisão sua que as transgrida (art. 412, IV). E

⁹² Segundo o *caput* do artigo 403 do Regimento Interno do Senado Federal, constituirá questão de ordem, suscetível em qualquer fase da sessão, pelo prazo de cinco minutos, qualquer dúvida sobre interpretação ou aplicação regimental.

não poderia ser diferente, mesmo na hipótese de não haver norma jurídica interna que prescreva expressamente a nulidade de ato praticado em desconformidade com o regimento. Isto porque é insuperável a regra segundo a qual a Constituição não deu às Casas Legislativas qualquer liberdade de decisão sobre o cumprimento ou não dos seus estatutos. Logo, uma vez definido o caminho a percorrer para a constituição e enunciação da vontade parlamentar (típica ou atípica), devem os legisladores – sejam membros de Mesa, presidentes de comissão, líderes da maioria, da minoria, de bancada, de partido, do governo – pautar o seu comportamento tal qual determinado pelos diplomas regimentais. O jogo parlamentar há, pois, de se desenvolver segundo regras de atuação, certas quanto à sua existência, e seguras quanto à sua observância e aplicação⁹³. Daí se falar, correlatamente, do direito ao *devido processo legislativo* para traduzir as esferas jurídicas protegidas por tais regras.

Se assim não fosse, os atos do legislador seriam fruto da desordem, e não da disciplina, consequência da tirania das agremiações majoritárias, e não produto da deliberação segundo regras preordenadas a garantir o caráter plural da vontade parlamentar, com a consideração e ponderação de interesses políticos, econômicos, sociais e culturais ontologicamente divergentes.

Por todas essas razões, não é constitucionalmente lícito o Supremo Tribunal Federal denegar a sua jurisdição às minorias parlamentares, quando apontam violações de direitos regimentais, ainda que não tenham sem projeção no plano do direito constitucional positivo, pois os regimentos parlamentares são fontes jurídicas que inovam o ordenamento jurídico, encarregando-se de materializar, viabilizar e garantir o direito democrático de oposição parlamentar. A solicitação de verificação de votação, o requerimento de destaque para votar em separado parte de proposição, o uso da palavra, a proposição de emenda supressiva, o pedido de adiamento de votação, entre outros, por exemplo, são mecanismos de extração unicamente

⁹³ Aliás, 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 (PENNA, Affonso. *Manual do senador*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918. p. V). O debate sem regras conduz à discussão interminável e, inclusive, à violência (MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000. p. 37).

regimental que servem de garantia do direito de oposição. Dependendo da dicção das normas regimentais e da aplicação que se lhes dê, o conteúdo dos atos legislativos pode variar sensivelmente, porque há real possibilidade de as minorias parlamentares influenciarem a vontade da maioria, levando a deliberação parlamentar a resultado diverso⁹⁴. Se o Supremo Tribunal Federal obsta o conhecimento de ações judiciais nas quais se aponta lesão ou ameaça a direito de natureza regimental, exime-se de uma de suas principais funções constitucionais, que é a de assegurar as regras do jogo parlamentar democrático e arbitrar as dissensões dele decorrentes.

5 Conclusão

Do exposto, conclui-se que:

1) Se todo ato do legislador submete-se à Constituição, de maneira alguma pode estar imune à apreciação judicial. Dentro do quadro orgânico-funcional do Estado, ao Poder Judiciário, e só a ele, compete, de forma definitiva e irrecorrível, garantir a supremacia constitucional e defender os direitos fundamentais.

2) Debaixo do anacrônico rótulo *interna corporis*, estão os atos fundados na autonomia do Legislativo para, por si mesmo, sem interferência de qualquer outro poder, mas nos termos e limites da Constituição, instituir e executar as normas de regência de suas atividades. Logo, ao aprovar os seus regimentos, as casas legislativas sofrem uma autolimitação volitiva, pois a sua atuação passa a se pautar estritamente segundo tal repositório normativo.

⁹⁴ É bem verdade que o direito constitucional brasileiro, nesse ponto, ainda está a meio passo 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. Do texto constitucional, constam as imunidades e os impedimentos parlamentares (arts. 53 e 54) e não os direitos dos representantes políticos. A Constituição portuguesa, nessa perspectiva, é mais progressista. Confere aos deputados os seguintes poderes, além daqueles consignados nos regimentos: a) apresentar projetos de revisão constitucional; b) apresentar projetos de lei, de regimento ou de resolução, designadamente de referendo, e propostas de deliberação e requerer o respectivo agendamento; c) participar e intervir nos debates parlamentares, nos termos do regimento; d) fazer perguntas ao Governo sobre quaisquer actos deste ou da Administração Pública e obter resposta em prazo razoável, salvo o disposto na lei em matéria de segredo de Estado; e) requerer e obter do Governo ou dos órgãos de qualquer entidade pública os elementos, informações e publicações oficiais que considerem úteis para o exercício do seu mandato; f) requerer a constituição de comissões parlamentares de inquérito (art. 156º, “a” a “g”).

3) Se o princípio democrático é uma pedra angular do regime político brasileiro, o Poder Judiciário, como garante da Constituição e tutor das liberdades públicas, jamais pode esquivar-se da apreciação de lesões e ameaças a direitos perpetradas à sombra de atos parlamentares cognominados de *interna corporis*. Se o pudesse, reproduziria a vontade onipotente das maiorias circunstanciais no parlamento. Mas os juízes não são representantes dos partidos políticos nem do governo. Têm por função assegurar o primado da lei constitucional, e ela diz que a democracia é um postulado inderrogável. Consequentemente, qualquer parlamentar ou agremiação minoritária tem acesso à jurisdição visando a salvaguardar a sua esfera jurídica protegida tanto pela Constituição quanto pelos regimentos legislativos.

4) Os regimentos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional contêm normas complementares dos preceitos constitucionais relativos ao Poder Legislativo. Dentre elas, figuram as que tratam do direito material parlamentar, no qual repousam as prerrogativas e os deveres inerentes ao exercício do mandato político. A incolumidade desse estatuto funcional é garantida, inicialmente, pelas próprias casas legislativas, por intermédio das presidências ou, em última instância, dos plenários. Afinal, elas devem pautar a sua atuação segundo os preceitos regimentais. Persistindo, por qualquer motivo, lesão ou ameaça a direito, o parlamentar, com fundamento no artigo 5º, XXXV, da Constituição, sempre terá a faculdade de recorrer ao Poder Judiciário, que, por sua vez, não poderá deixar de prestar tutela, sob a invocação ou a escusa de se tratar de ato *interna corporis*. No Estado Democrático de Direito brasileiro, não há atos estatais que se sobreponham ao domínio e à autoridade constitucional, nem há atividade estatal extraconstitucional, ainda que discricionária.

5) Ao controlar a constitucionalidade, a legalidade, a legitimidade, a juridicidade ou a regimentalidade dos atos parlamentares, o Poder Judiciário não tem o condão de substituir-se ao legislador para, em seu lugar, proceder à correção do comportamento viciado. Do escrutínio judicial resulta, no máximo, a possibilidade de anulação do ato parlamentar infringente do direito, nunca uma decisão sobre a sua conveniência ou oportunidade, substitutiva da opção ou da deliberação legislativa.

6) O exercício da competência judicial controladora jamais poderá manietar a liberdade decisória constitucionalmente outorgada ao Poder Legislativo. Pela conformação orgânico-funcional dos poderes do Estado brasileiro, ao Judiciário não foi atribuída competência governamental, de modo que se poderia sustentar a existência de uma reserva de poder político judicialmente incontrastável. Isso, no entanto, frise-se com todas as letras, não implica dizer que há atos insindicáveis, imunes à jurisdição. O ser vedado aos órgãos judiciários verificar se o conteúdo da ordem do dia da Câmara dos Deputados atende ou não ao interesse público, por exemplo, não significa que o ato do presidente daquela casa, que designa ou modifica a pauta de votação ao arpejo das regras contidas no regimento, não seja suscetível de fiscalização judicial. Da mesma forma, se uma proposição legislativa não acompanhada dos pareceres das comissões a que foi distribuída entrar na ordem do dia (e isso é defeso pelo art. 86, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), é lícito provocar a intervenção do Poder Judiciário, a fim de anular tal ato. Contudo, atendidas todas as formalidades regimentais, se o presidente da Câmara organiza a ordem do dia visando a deliberar exclusivamente sobre assuntos afetos aos interesses das instituições financeiras em detrimento de matérias ligadas a programas de assistência social, o Poder Judiciário, diante de um pleito da oposição, não terá competência para censurar a decisão legislativa, não por ela ser *interna corporis*, mas por dizer respeito a uma competência constitucionalmente reservada com exclusividade ao Poder Legislativo. Em geral, nada o obriga a votar tal ou qual matéria em lugar de outra.

7) A tutela judicial das minorias parlamentares é confirmada pela previsão constitucional do cabimento, perante o Supremo Tribunal Federal, de mandado de segurança contra atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 102, I, “d”). Tal regra, no entanto, é meramente indicativa da competência daquele tribunal, pois a Mesa do Congresso Nacional, os plenários das casas legislativas, as comissões e suas presidências também praticam atos parlamentares, que não podem escapar do controle por falta de previsão constitucional quanto ao órgão judiciário competente para processar e julgar mandados de segurança face a eles.

8) Interpretação regimental não é ato *interna corporis*, é atividade imane à aplicação de determinada norma jurídica, cujo conteúdo, significado e alcance devem ser revelados para que ela incida num caso concreto. Ao

controlar a atividade dita *interna corporis* do Poder Legislativo – tal como acontece com a fiscalização de ato jurídico público praticado por qualquer outro órgão estatal –, o Judiciário também interpreta normas jurídicas (no caso, os dispositivos dos regimentos), a fim de verificar a legitimidade da atuação parlamentar. Ao fazê-lo, não usurpa competência exclusiva do legislador, apenas extrai o sentido dos preceitos regimentais, para aplicá-los, dirimindo, assim, um conflito de interesses como outro qualquer.

9) A insindicabilidade judicial dos atos parlamentares puramente regimentais não tem qualquer fundamento constitucional. Aliás, admitir-se a existência de comportamentos do legislador isentos de controle seria o mesmo que aceitar a soberania do Poder Legislativo e enjeitar, com todas as suas nefastas implicações, a supremacia da Constituição, porque os seus dispositivos – principalmente os endereçados ao próprio parlamento – poderiam ser legitimamente descumpridos pela inserção de normas inconstitucionais nos regimentos das casas legislativas.

6 Bibliografia

ABELLÁN, Ángel Manuel. *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos, 1992.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Imunidades parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1982.

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

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio; ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis. *Derecho parlamentario*. Barcelona: Bosch, 2000.

ARNOLD, Rainer. Consideraciones generales sobre los reglamentos internos del parlamento en el derecho alemán. In: CORONA FERRERO, Jesús M., SANZ PÉREZ, Ángel L.; SOUTO GALVÁN, Marta (Coords.). *El reglamento parlamentario: propuestas de reforma*. Santander: Parlamento de Cantabria, 2000. p. 37-57.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. atual. por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 1998.

AVRIL, Pierre; GICQUEL, Jean. *Droit parlementaire*. 3. éd. Paris: Monchrestien, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Controles do poder político. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 11, p. 59-67, 1995.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

_____. Teoria geral do veto. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 21, n. 83, p. 141-214, jul./set. 1984.

_____. Teoria geral dos atos parlamentares. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 21, n. 81, p. 259-322, jan./mar. 1984.

BARILE, Paolo et al. *Istituzioni di diritto pubblico*. 7. ed. Padova: Cedam, 1995.

BARRETO, Rômulo Paes. O veto nas repúblicas presidencialistas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 26, n. 103, p. 47-66, jul./set. 1989.

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

BIDART CAMPOS, Germán José. *Teoria del Estado: los temas de la ciencia política*. Buenos Aires: Ediar, 1991.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho parlamentario*. 1. reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2005.

BONAVIDES, Paulo. O Poder Legislativo no moderno Estado social. In: _____. *As tendências atuais do direito público: estudos em homenagem ao professor Afonso Arinos de Melo Franco*. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 21-42.

_____. *Teoria do Estado*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

BRITTO, Carlos Ayres. Separação dos Poderes na Constituição brasileira. *Revista de Direito Público*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 14, n. 59-60, p. 115-127, jul./dez. 1981.

CAETANO, Marcelo. *Direito constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 1.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004.

_____. *Oposição na política*. São Paulo: Angelotti, 1995.

CALMON DE PASSOS, J. J. Democracia, participação e processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coords.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 83-97.

CAMPOS, Francisco. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956. v. 1-2.

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

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

_____. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

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

CARBONI, Giuliana Giuseppina. *Alla ricerca de uno statuto per l'opposizione parlamentare*. Torino: G. Giappichelli, 2004.

CARVALHO, João Soares. *Antecedentes da história parlamentar britânica*. Lisboa: Livros Horizonte, 1989.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Teoria do Estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

CERASE, Marco. *Opposizione política e regolamenti parlamentari*. Milano: Giuffrè, 2005.

CHASTENET, Jacques. *El Parlamento de Inglaterra*. Buenos Aires: Argos, 1947.

CICCONETTI, Stefano Maria. *Diritto parlamentare*. Torino: G. Giappichelli, 2005.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

_____. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

CONSTANT, Benjamin. *Escritos de política*. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CRISAFULLI, Vezio. *Lezioni di diritto costituzionale*. Padova: CEDAM, 1978. v. 2.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Princípios constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CUNHA, Therezinha Lucia Ferreira. Veto e técnica legislativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 18, n. 72, p. 59-80, out./dez. 1981.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

DICKMANN, Renzo. Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali. L'esperienza delle assemblee parlamentari. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, p. 399-430, 1997.

DUVERGER, Maurice. *As modernas tecnocracias*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

_____. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. 5. ed. Barcelona: Ariel, Esplugues de Llobregat, 1970.

_____. *Les régimes politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1961.

_____. *Os partidos políticos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel. *La protección constitucional de las minorías parlamentarias*. México: Porrúa, 2004.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

_____. *Do processo legislativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

CORONA FERRERO, Jesús M., SANZ PÉREZ, Ángel L.; SOUTO GALVÁN, Marta (Coords.). *El reglamento parlamentario: propuestas de reforma*. Santander: Parlamento de Cantabria, 2000.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GALEOTTI, Serio. *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*. Milão: Giuffrè, 1957.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. 3. ed. Madrid: Civitas, 1994.

GARCÍA PECHUÁN, Mariano. *El derecho de autoorganización parlamentaria en el sistema de fuentes del derecho*. Valencia: Corts Valencianes, 2001.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza, 1984.

GAROFOLI, Roberto. Sulla sindacabilità in sede di giudizio di legittimità dei regolamenti della Corte Costituzionale. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, p. 665-718, 1997.

GARRIGUES, Jean et al. *Histoire du Parlement: de 1789 à nos jours*. Paris: Armand Colin, 2007.

GENTILE, Jorge H. *Derecho parlamentario argentino*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997.

HONORATI, Maria Luisa Mazzoni. *Lezioni di diritto parlamentare*. Torino: G. Giappichelli, 1991.

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

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

_____. *Teoria geral do direito e do Estado*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1985.

LANGROD, Georges. *O processo legislativo na Europa Ocidental*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954.

LASSALLE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988.

LEITÃO, J. M. Silva. *Constituição e direito de oposição*. Coimbra: Livraria Almedina, 1987.

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

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2. ed. 4. reimpr. Barcelona: Ariel, 1986.

LONGI, Vincenzo. *Elementi di diritto e procedura parlamentare*. Milano: Giuffrè, 1978.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; GRAY, John. *Os artigos federalistas*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

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

MANGABEIRA, João. A organização do Poder Legislativo nas Constituições republicanas. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 145, p. 9-17, jan./fev. 1953.

MANZELLA, Andrea. Diritto parlamentare e regolamenti delle camere nel quadro costituzionale. In: JORNADAS DE DERECHO PARLAMENTARIO, 1., 1984, Madrid. Madrid: Congreso de los Diputados, 1985. v. 1, p. 21-34.

_____. *Il parlamento*. Bologna: Il Mulino, 1977.

MARINHO, Josaphat. A função de controle do Congresso Nacional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 14, n. 53, p. 17-38, jan./mar. 1977.

_____. Caminhos e limitações do Legislativo. *Revista de Direito Público*, v. 4, n. 15 p. 53-57, jan./mar. 1971.

_____. Crise e perspectivas do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 20, n. 79, p. 109-122, jul./set., 1983.

MARTÍNEZ ELIPE, León. Dimensionalidad del derecho y concepto del derecho parlamentario. In: JORNADAS DE DERECHO PARLAMENTARIO, 1., 1984, Madrid. Madrid: Congreso de los Diputados, 1985. v. 2, p. 413-430.

_____. Fuentes del derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario. In: JORNADAS DE DERECHO PARLAMENTARIO, 1., 1984, Madrid. Madrid: Congreso de los Diputados, 1985. v. 2, p. 431-503.

MELLO FILHO, José Celso de. Aspectos da elaboração legislativa. *Justitia*, São Paulo, v. 42, n. 108, p. 58-62, jan./mar. 1980.

MILL, John Stuart. *O governo representativo*. 3. ed. São Paulo: IBRASA, 1983.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. v. 5.

_____. O veto no direito português. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, ano 5, n. 17, p. 7-22, out./dez. 1996.

MIRANDA, Jorge (Org.). *Textos históricos do direito constitucional*. Organização e tradução de Jorge Miranda. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1990.

MOHRHOFF, Federico. *Trattato di diritto e procedura parlamentare*. Roma: Giovanni Bardi, 1948.

MONCADA, Luís S. Cabral de. *Estudos de direito público*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de. *O espírito das leis*. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

MONTILLA MARTOS, José Antonio. *Minoría política y Tribunal Constitucional*. Madrid: Trotta, 2002.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A função social do processo civil moderno e o papel do juiz e das partes na direção e na instrução do processo. *Revista de Processo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 10, n. 37, p. 140-150, jan./mar. 1985.

MOREIRA, Maria João Caramelo. A natureza jurídica do regimento parlamentar. In: MIRANDA, Jorge Manuel Moura Loureiro de (Coord.). *Estudos de direito parlamentar*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1997. p. 9-62.

MOURA, Francinira Macedo de. *Direito parlamentar*. Brasília: Brasília Jurídica, 1992.

MURO, Ignacio Torres. El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra. *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 15, n. 43, p. 51-71, enero-abril 1995.

NAVAS CASTILLO, Antonia. *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley*. Madrid: Colex, 2000.

NUNES, Castro. *Do mandado de segurança*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

_____. *Teoria e prática do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 1943.

PACTET, Pierre. *Institutions politiques, droit constitutionnel*. 10. éd. Paris: Masson, 1991.

PASQUINO, Gianfranco. *La oposición*. Madrid: Alianza, 1995.

PAUPÉRIO, A. Machado. Relações entre os Poderes Legislativo e Executivo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 17, n. 67, p. 111-118, jul./set. 1980.

PENNA, Affonso. *Manual do Senador*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918.

PEREZ ROYO, Javier. *Las fuentes del derecho*. 4. ed. Madrid: Tecnos, 1998.

PÉREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de derecho político*. 2. ed. Madrid: Civitas, 1984.

PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

_____. A separação dos poderes na Constituição de 76: alguns aspectos. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Nos dez anos da Constituição*. Lisboa, Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1987. p. 145- 174.

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

PIZZORUSSO, Alessandro. *Lecciones de derecho constitucional*. Tradução de Javier Jimenez Campo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984. v. 2.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967: com a Emenda n. 1 de 1969*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 3.

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

PRATA, Ana. *A tutela constitucional da autonomia privada*. Coimbra: Almedina, 1982.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Constituição e constitucionalidade*. Belo Horizonte: Editora Lê, 1991.

RAMOS, João. *A iniciativa legislativa parlamentar*. Coimbra: Almedina, 2005.

REQUEJO, Paloma. *Democracia parlamentaria y principio minoritario*. Barcelona: Ariel, 2000.

ROMANO, Santi. *Scritti minori*. Milano: Giuffrè, 1950.

ROSA, Mauro Andrade. O veto nos Estados presidencialistas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 23, n. 89, p. 139-168, jan./mar. 1986.

RUSSOMANO, Rosah. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O processo legislativo*. 2. ed. rev. e atual. por Uadi Lamêgo Bulos. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J. *Las minorías en la estructura parlamentaria*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

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

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

_____. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

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

SILVA FILHO, Derly Barreto e. *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*, n. 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*, n. 55/56, p. 199-237, jan./dez. 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

TOSI, Silvano; MANNINO, Armando. *Diritto parlamentare*. Milano: Giuffrè, 1999.

TOVAR, Orlando. *Derecho parlamentario*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, 1973.

MARÍN, Tomás Vidal. *Los reglamentos de las Asambleas Legislativas*. Madrid: Congreso de los Diputados, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, 2005.

VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo. *O Supremo Tribunal Federal e o controle jurisdicional da atuação do Poder Judiciário: visão panorâmica e comentada da jurisprudência constitucional*. Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2007.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil*. 3. ed. Madrid: Trotta, 1999.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.