

CONTROLE JUDICIAL SOBRE NORMAS CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS REFERENTES AO PROCESSO LEGISLATIVO

Felipe Sampaio de Oliveira¹

RESUMO O presente trabalho tem por objetivo analisar abordagens mais recentes sobre o controle judicial dos atos do processo legislativo. A supremacia da Constituição leva ao exaurimento de antigas teorias que consagravam a imunidade dos atos *interna corporis*. Defende-se o controle judicial das normas referentes ao processo legislativo, sejam elas de âmbito constitucional ou regimental, com o objetivo de se assegurar o princípio democrático.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição. Supremacia. Controle Judicial. *Interna Corporis*.

ABSTRACT The present work aims to analyze more recent approaches on the judicial review of acts of the legislative process. The supremacy of the Constitution leads to depletion of old theories that contained the immunity of *interna corporis* acts. Judicial review of rules regarding the legislative process, whether they be constitutional or procedural, is advocated, in order to ensure the democratic principle.

¹Mestre em Engenharia Elétrica (UFMG); Graduando em Direito (UnB).
E-mail: felipesampaio.oliveira@gmail.com

INTRODUÇÃO

Fazendo-se uma breve introdução ao assunto, pode-se afirmar que a posição que defende a impossibilidade de controle judicial dos atos parlamentares se baseia na Declaração de Direitos de 1689:

1. Que é ilegal o pretendido poder de suspender leis, ou a execução de leis, pela autoridade real, sem o consentimento do Parlamento.
2. Que é ilegal o pretendido poder de revogar leis, ou a execução de leis, por autoridade real, como foi assumido e praticado em tempos passados.
4. Que é ilegal a arrecadação de dinheiro para uso da Coroa, sob pretexto de prerrogativa, sem autorização do Parlamento, por um período de tempo maior, ou de maneira diferente daquela como é feita ou outorgada.
6. Que levantar e manter um exército permanente dentro do reino em tempo de paz é contra a lei, salvo com permissão do Parlamento.
8. Que devem ser livres as eleições dos membros do Parlamento.
9. Que a liberdade de expressão, e debates ou procedimentos no Parlamento, não devem ser impedidos ou questionados por qualquer tribunal ou local fora do Parlamento.²

Essa declaração permitiu, na Inglaterra, o surgimento da monarquia constitucional parlamentarista, através da qual o Parlamento se pôs em condição de supremacia perante o monarca. A alteração do papel do Parlamento levou à formação da teoria dos atos *interna corporis*, como maneira de defender a sua soberania frente ao monarca. Conforme essa teoria, os atos internos do Parlamento não poderiam ser fiscalizados por qualquer órgão externo, mesmo os integrantes do Poder Judiciário, uma vez que o controle resultaria na perda de sua autonomia.

O princípio da separação de poderes é o principal fundamento usado para defender a impossibilidade de controle dos atos *interna corporis*. No entanto, esse princípio decorre da própria Constituição, que também afirma que todos os poderes sofrem limitações e que eles devem atuar de maneira harmoniosa.

Sobre a supremacia da Constituição, José Afonso da Silva afirma que:

Nossa Constituição é rígida. Em consequência, é a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro. Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem suas

²**Declaração Inglesa de Direitos de 1689.** Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/a-declaracao-inglesa-de-direitos-1689.html> >. Acesso em: 30 de junho de 2012.

atribuições nos termos nela estabelecidos.

Por outro lado, todas as normas que integram a ordenação jurídica só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal.³

Todos os atos e atribuições do Parlamento devem ser exercidos apenas "se e na medida em que conformados pela Constituição."⁴ Com a consagração do Estado de Direito e com o princípio da supremacia da Constituição, temos a "incorporação do Parlamento ao Estado de direito e, dessa forma, o direito parlamentar se integra ao ordenamento jurídico geral do Estado e é passível de controle perante os tribunais."⁵

Uma das discussões gira em torno de dois modelos de controle dos atos internos do Parlamento: o controle a *posteriori*, materializado por meio do questionamento do exame de constitucionalidade formal; e o controle simultâneo, incidente.

Comparando os dois modelos, Cristiano Viveiros de Carvalho afirma que:

O primeiro tem a vantagem de não exacerbar o problema da interferência entre os poderes, dando como certo que a competência do Judiciário para controlar a constitucionalidade das leis já é matéria pacificada, tanto na doutrina quanto na jurisprudência modernas. Apresenta como desvantagem, porém, a sua inaptidão para resolver determinados vícios que podem surgir durante a tramitação, o que os deixaria sem um remédio adequado.

...

Já o segundo método, o controle incidental, apresenta como vantagem a sua maior abrangência, que o capacita a resolver questões para as quais o controle puramente constitucional não tem alcance. Tal característica, no entanto, pode excitar exatamente aquilo que vem a ser a sua mais aguda desvantagem: o problema da interferência do Judiciário sobre o Legislativo, que impões a adoção de critérios cuidadosos a fim de evitar que o Judiciário se transforme, de instância destinada ao controle da regularidade de um procedimento, em instrumento no jogo político.⁶

Após fazer um estudo sobre o controle de constitucionalidade formal dos atos legislativos, Cristiano Viveiros de Carvalho constata que, na grande maioria dos casos, esse controle limitou-se a questões envolvendo

³SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 46

⁴MACEDO, Cristiane Branco. **A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito**. 2007. Tese (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, p. 215.

⁵Ibidem, p. 95.

⁶CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **O Controle Judicial da Observância do Regimento Interno no Processo Legislativo como Garantia do Estado Democrático de Direito**. 2000. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, p. 91.

sujeitos estatais distintos - interferências entre Estados e a União, ou entre Legislativo e Executivo" e afirma que "isso parece corroborar a tese de que não possui grande eficácia como garantia de um 'devido processo', quando tal garantia depende de intervenção incidental na formação dos atos legislativos.⁷

Hely Lopes Meirelles define os atos *interna corporis* como as questões ou assuntos que se relacionam de maneira imediata e direta com a economia interna de cada uma das Casas Legislativas ou do Congresso Nacional. Os atos *interna corporis*, apesar de não existirem como entidade ontológica autônoma na escala dos atos estatais, diferenciam-se por se sujeitarem a controle especial, pois são atos exercidos com fundamentação política. Neles, apenas a valoração de motivos é insuscetível de controle. Assim, os atos *interna corporis* não estão, por natureza, fora do controle judicial.⁸

2 EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL SOBRE O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS *INTERNA CORPORIS*

Os questionamentos a respeito de matéria *interna corporis* são levados ao Supremo Tribunal Federal (STF) por meio de mandado de segurança (MS).

Uma doutrina mais ortodoxa não admitia a tese da utilização do mandado de segurança contra atos dos dirigentes das Casas Legislativas, por não reconhecer a existência de um direito líquido e certo de o parlamentar ver observadas as regras do processo legislativo.

Ao julgar o MS 20.471, o STF optou pelo não conhecimento da controvérsia, por constituir matéria *interna corporis*:

Ementa

- MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO LEGISLATIVO NO CONGRESSO NACIONAL. *INTERNA CORPORIS*. MATÉRIA RELATIVA A INTERPRETAÇÃO, PELO PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL, DE NORMAS DE REGIMENTO LEGISLATIVO É IMUNE A CRÍTICA JUDICIÁRIA, CIRCUNSCREVENDO-SE NO DOMÍNIO *INTERNA CORPORIS*. PEDIDO DE SEGURANÇA NÃO CONHECIDO.⁹

O relator, ministro Francisco Rezek, assim se manifestou:

⁷CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **O Controle Judicial da Observância do Regimento Interno no Processo Legislativo como Garantia do Estado Democrático de Direito**. p. 117.

⁸MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 639-640

⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 20.471**. Pleno. Rel. Min. Francisco Rezek. Julg. 19 dez. 1984.

Abstenho-me de examinar, nos seus diversos tópicos, as informações prestadas pelo Presidente do Congresso Nacional. Se o fizesse, para o fim de abonar o procedimento de Sua Excelência à luz das normas regimentais que presidem o trabalho legislativo, estaria implicitamente admitindo a possibilidade de desautorizar, porventura, esse procedimento, à consideração das mesmas normas.

...

Tudo mais se exaure no domínio da interpretação de normas de regimento legislativo, constituindo interna corporis, matéria insuscetível de crítica judiciária.

...

Um hipotético abuso de poder por parte de dirigente de Casa do Congresso, em tema regimental, quedaria circunscrito no terreno da responsabilidade política que tem ele ante seus pares.¹⁰

Em relação ao MS 20.247, o STF também entendeu que não poderia adentrar nas matérias *interna corporis*:

Ementa

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DO PRESIDENTE DO SENADO, QUE, NA PRESIDENCIA DA SESSAO DO CONGRESSO NACIONAL, INDEFERIU REQUERIMENTO DE ANEXAÇÃO DE PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL POR ENTENDER INEXISTIR, NO CASO, ANALOGIA OU CONEXIDADE.

-TRATA-SE DE QUESTÃO "INTERNA CORPORIS" QUE SE RESOLVE, EXCLUSIVAMENTE, NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO, SENDO VEDADA SUA APRECIÇÃO PELO JUDICIARIO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO.¹¹

No entanto, o ministro relator Moreira Alves, refere-se ao fato de o indeferimento pelo Presidente do Senado ter sido fundamentado, deixando a entender que a não fundamentação poderia ser causa para o exame judicial:

No caso, o Presidente do Senado, no exercício da presidência de reunião conjunta das Casas do Congresso Nacional, usando da competência de deferir, ou não, requerimento de parlamentar que alegar existir projeto com matéria análoga ou conexa à de outro, para efeito de anexação, o indeferiu, por entender, fundamentadamente, que inexistia a pretendida analogia ou conexidade.

Não pode o Judiciário, evidentemente - por maior que seja a extensão que se lhe pretenda outorgar - examinar o mérito de ato dessa natureza, para aquilatar seu acerto ou desacerto, sua justiça ou injustiça. Trata-se de questão interna corporis que se resolve, exclusivamente, no âmbito do Poder Judiciário.¹²

No julgamento do MS 20.257, o ministro Moreira Alves elaborou tese

¹⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 20.471**. Pleno. Rel. Min. Francisco Rezek. Julg. 19 dez. 1984.

¹¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 20.247**. Pleno. Rel. Min. Moreira Alveira. Julg. 18 set. 1980.

¹²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 20.247**. Pleno. Rel. Min. Moreira Alveira. Julg. 18 set. 1980.

afirmando a existência de um direito líquido e certo de o parlamentar não participar do processo de elaboração legislativa quando a Constituição expressamente vedasse o processamento da matéria:

Ementa

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DA MESA DO CONGRESSO QUE ADMITIU A DELIBERAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL QUE A IMPETRAÇÃO ALEGA SER TENDENTE A ABOLIÇÃO DA REPÚBLICA.

CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA EM HIPÓTESES EM QUE A VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL SE DIRIGE AO PRÓPRIO PROCESSAMENTO DA LEI OU DA EMENDA, VEDANDO A SUA APRESENTAÇÃO (COMO É O CASO PREVISTO NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 57) OU A SUA DELIBERAÇÃO (COMO NA ESPÉCIE). NESSES CASOS, A INCONSTITUCIONALIDADE DIZ RESPEITO AO PRÓPRIO ANDAMENTO DO PROCESSO LEGISLATIVO, E ISSO PORQUE A CONSTITUIÇÃO NÃO QUER - EM FACE DA GRAVIDADE DESSAS DELIBERAÇÕES, SE CONSUMADAS - QUE SEQUER SE CHEGUE A DELIBERAÇÃO, PROIBINDO-A TAXATIVAMENTE. A INCONSTITUCIONALIDADE, SE OCORRENTE, JÁ EXISTE ANTES DE O PROJETO OU DE A PROPOSTA SE TRANSFORMAR EM LEI OU EM EMENDA CONSTITUCIONAL, PORQUE O PRÓPRIO PROCESSAMENTO JÁ DESRESPEITA, FRONTALMENTE, A CONSTITUIÇÃO.¹³

Dessa abordagem surgiu uma linha jurisprudencial que reconhecia a existência de direito subjetivo do parlamentar nos casos de desrespeito a norma constitucional, e não existência desses direitos nos casos de afronta a normas puramente regimentais. Assim, dividiu-se as causas relativas aos atos *interna corporis* em duas espécies: a primeira, formada por aquelas em que se alega desrespeito a norma constitucional; a segunda, na qual a norma jurídica violada limita-se a matéria regimental.

Para uma crítica a respeito dessa divisão, faz-se necessária uma breve consideração a respeito da natureza jurídica dos regimentos internos das Casas Legislativas.

Na doutrina internacional, existem várias teorias a respeito da natureza jurídica dos regulamentos internos das assembleias parlamentares:

... para uns, trata-se de um conjunto de meras regras convencionais que não se podem considerar autênticas normas jurídicas, às quais se atribui 'valor' menor do que a outras fontes normativas, como o costume, por exemplo. Para a doutrina francesa clássica, trata-se de espécie de direito corporativo, destinado a reger exclusivamente a vida interior dos parlamentos e apto a vincular somente aos próprios

¹³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 20.257**. Pleno. Rel. Min. Moreira Alveira. Julg. 17 set. 1980.

parlamentares. Outra visão atribui-lhes a natureza de lei em sentido apenas material. Mais modernamente, já se encontram autores propondo distinguir, no conjunto das normas que os compõem, duas espécies distintas: as que se dirigem ao âmbito interno do Parlamento e as que se destinam ao seu exterior, para atribuir às do primeiro caso a natureza de regulamentos em sentido estrito - ou seja, de hierarquia infralegal - e às do segundo a de verdadeiras normas jurídicas, embora independentes em relação ao ordenamento geral do Estado.¹⁴

Modernamente, a doutrina e jurisprudência pátrias tratam os regimentos internos das Casas Legislativas como norma equivalente à lei, no âmbito de sua competência, encontrando-se no mesmo grau hierárquico que as leis ordinárias.¹⁵ No entanto, os regimentos internos se voltam a um âmbito de competência específico, do qual a lei não pode tratar.

Sendo o regimento interno da Casa Legislativa norma equivalente à lei, pode-se fazer uma crítica muito pertinente a respeito da divisão dos atos *interna corporis* em duas espécies:

Se o direito subjetivo surge com a incidência da norma jurídica sobre determinado suporte fático, e se tanto a Constituição quanto os regimentos internos são norma jurídicas - mesmo que de hierarquia distinta -, torna-se impraticável sustentar que a incidência daquela gera um fato jurídico e não a deste.¹⁶

O autor concluiu que "Não há distinção lógica entre essas duas categorias de normas a amparar se afirme que uma cria direito subjetivo a resguardar enquanto a outra não."¹⁷

No MS 24.831, pode-se afirmar que o STF deu um importante passo em relação ao controle judicial dos atos parlamentares, ao explicitar a defesa dos direitos da minoria parlamentar como fundamento para controle dos atos do Parlamento. Devido à clareza e precisão da ementa, ela será integralmente transcrita:

EMENTA: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI - TEMA

¹⁴CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **O Controle Judicial da Observância do Regimento Interno no Processo Legislativo como Garantia do Estado Democrático de Direito**. p. 109.

¹⁵Ibidem, p. 109-110.

¹⁶Ibidem, p. 102.

¹⁷Ibidem, p. 103.

QUE EXTRAVASA OS LIMITES "INTERNA CORPORIS" DAS CASAS LEGISLATIVAS - VIABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º) - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: REQUISITOS CONSTITUCIONAIS.

- O Parlamento recebeu dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, respeitados, nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal.

- O direito de investigar - que a Constituição da República atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) - tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar.

- A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito.

- Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subsequentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 - RTJ 180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais.

O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES: A PARTICIPAÇÃO ATIVA, NO CONGRESSO NACIONAL, DOS GRUPOS MINORITÁRIOS, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER.

- A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada comissão de inquérito parlamentar (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo.

- **Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas**

prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares.

- A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar.

A CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO DE DIREITO REFLETE UMA REALIDADE DENSA DE SIGNIFICAÇÃO E PLENA DE POTENCIALIDADE CONCRETIZADORA DOS DIREITOS E DAS LIBERDADES PÚBLICAS.

- O Estado de Direito, concebido e estruturado em bases democráticas, mais do que simples figura conceitual ou mera proposição doutrinária, reflete, em nosso sistema jurídico, uma realidade constitucional densa de significação e plena de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas.

- A opção do legislador constituinte pela concepção democrática do Estado de Direito não pode esgotar-se numa simples proclamação retórica. A opção pelo Estado democrático de direito, por isso mesmo, há de ter consequências efetivas no plano de nossa organização política, na esfera das relações institucionais entre os poderes da República e no âmbito da formulação de uma teoria das liberdades públicas e do próprio regime democrático. Em uma palavra: ninguém se sobrepõe, nem mesmo os grupos majoritários, aos princípios superiores consagrados pela Constituição da República.

- O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa promessa constitucional inconsequente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta.

- A maioria legislativa, mediante deliberada inércia de seus líderes na indicação de membros para compor determinada Comissão Parlamentar de Inquérito, não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar em torno de fato determinado e por período certo.

O CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS PARLAMENTARES: POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A DIREITOS E/OU GARANTIAS DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL.

- O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo.

- 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. Questões políticas. Doutrina. Precedentes.

- A ocorrência de desvios jurídico-constitucionais nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito justifica, plenamente, o exercício, pelo Judiciário, da atividade de controle jurisdicional sobre eventuais abusos legislativos (RTJ 173/805-810, 806), sem que isso caracterize situação de ilegítima interferência na esfera orgânica de outro Poder da República.

LEGITIMIDADE PASSIVA "AD CAUSAM" DO PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - AUTORIDADE DOTADA DE PODERES PARA VIABILIZAR A COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO.

- O mandado de segurança há de ser impetrado em face de órgão ou agente público investido de competência para praticar o ato cuja implementação se busca.

- Incumbe, em consequência, não aos Líderes partidários, mas, sim, ao Presidente da Casa Legislativa (o Senado Federal, no caso), em sua condição de órgão dirigente da respectiva Mesa, o poder de viabilizar a composição e a organização das comissões parlamentares de inquérito.¹⁸(grifo nosso)

Cristiane Branco Macedo sistematiza os fundamentos dessa decisão paradigmática:

a) tutela a prerrogativa parlamentar das minorias, *como expressão do postulado democrático*;

b) rompe com a imunidade judicial da aplicação e interpretação das regras regimentais pela Casa Legislativa, pois o controle incide precisamente sobre a conduta omissiva do Presidente do Senado

...

c) em consequência, adota a interpretação integrativa do ordenamento parlamentar, explicitando sua submissão ao princípio da supremacia da Constituição e da concepção democrática do Estado de direito, e afastando a omissão que frustre o exercício de prerrogativa constitucional;

d) conforma o *dever jurídico-constitucional* de atuação do Presidente da Casa Legislativa

...

a interpretação e aplicação das normas regimentais pelos órgãos de direção não é atividade livre quanto aos seus fins, pois é competência que só se exerce *segundo a Constituição* e não segundo o mero alvedrio político, o que torna legítimo o controle judicial

...

e) agrega ao argumento do direito público subjetivo o reconhecimento de um *estatuto constitucional das minorias parlamentares*, o que pode impulsionar a discussão acerca da interpretação das regras e institutos do direito parlamentar diretamente afetos à efetiva participação política dos grupos

¹⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.831**. Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. Julg. 4 maio 2005.

minoritários (...) ¹⁹

A defesa dos direitos da minoria parlamentar foi também expressamente reconhecida como fundamento das decisões nos seguintes julgados do STF: MS 24.831, MS 26.441 e MS 26.460.

3 CRÍTICAS DOUTRINÁRIAS SOBRE A JURISPRUDÊNCIA DO STF

São diversas as críticas doutrinárias a respeito da posição do STF em não se considerar competente para julgar causas que versem sobre o desrespeito a normas regimentais.

Cristiane Branco Macedo noticia que as teses baseadas no princípio da soberania do parlamento, na doutrina das questões políticas e na teoria dos atos *interna corporis* "vêm perdendo força explicativa à medida que ganha densidade conceitual a legitimidade do controle judicial fundado no princípio da supremacia constitucional e na submissão de todos os poderes públicos à Constituição." ²⁰

No entanto, a autora bem observa que:

Se entre os doutrinadores ganha fôlego a tese da legitimidade do controle judicial sobre os atos do processo legislativo, o Judiciário tem ainda um longo caminho a percorrer no sentido de se proceder à reconstrução dos fundamentos de suas decisões sobre a denominada matéria *interna corporis*, de modo a prover uma interpretação constitucional consoante com as implicações do marco paradigmático do Estado democrático de direito, revisando posicionamentos firmados em decisões pretéritas alicerçadas sobre paradigmas superados. ²¹

Cristiano Viveiros de Carvalho defende que as normas vinculadas ao princípio democrático (independentemente de constarem na Constituição ou no Regimento Interno), especialmente as relacionadas à participação efetiva e isonômica na deliberação política deveriam servir de parâmetro para o controle judicial. ²²

Para Cristiane Branco Macedo:

Nenhuma norma regimental e nenhum ato praticado no interior do Poder Legislativo que perpetre abuso de direito pode subsistir em afronta às determinações da Constituição. Admitir-se o contrário,

¹⁹MACEDO, Cristiane Branco. **A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito**. p. 156-158.

²⁰Ibidem, p. 129.

²¹Ibidem, p. 132-133.

²²CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **O Controle Judicial da Observância do Regimento Interno no Processo Legislativo como Garantia do Estado Democrático de Direito**. p. 148-149.

acatando o argumento *interna corporis*, significaria transigir com a supremacia da Constituição. Ainda que a norma regimental ou sua interpretação sejam os únicos fundamentos da impetração, sem referência a dispositivo constitucional específico, deve o Judiciário examinar sua consonância com a ordem constitucional.²³

Como o poder público deve ser exercido dentro dos limites constitucionais, é devido o controle judicial sobre o direito parlamentar (o que inclui as normas regimentais e sua interpretação e aplicação pelo Parlamento). As normas do direito parlamentar "são de observância obrigatória, pois a correção no processo de criação do direito não é faculdade colocada à livre disposição dos parlamentares."²⁴

José Alcione Bernardes Júnior afirma que o STF não assumiu a sua função contramajoritária e fiscalizadora do devido processo legislativo e que essa omissão auxilia a ditadura das maiorias.²⁵

Álvaro Ricardo de Souza Cruz diz que o STF, ao reputar *interna corporis* a interpretação dos regimentos internos das Casas Legislativas, assume uma postura positivista e omissa, impróprias ao Estado democrático de direito, levando ao prejuízo da supremacia constitucional quando comparada ao princípio da supremacia constitucional.²⁶

Cristiane Branco Macedo, após um detalhado estudo sobre o controle judicial do processo legislativo, visando "resguardar as regras do jogo político democrático", propõe a ampliação dos parâmetros de controle:

- 1) O Judiciário deve conferir plena efetividade ao princípio da supremacia da Constituição, não admitindo esferas de exercício do poder político concorrentes e imunes à força normativa da Constituição;
- 2) a autolimitação judicial só se justificará em razão do reconhecimento do exercício legítimo das competências constitucionais pelo Parlamento;
- 3) as regras do direito referentes ao processo legislativo constitucional são obrigatórias, assim como as normas do direito parlamentar editadas com fundamento no poder autonormativo do Parlamento, as quais consubstanciam normas jurídicas, instrumentais e vinculantes para a Assembleia
- ...
- 4) (...) o abuso na aplicação ou interpretação das normas regimentais (...) consubstanciam lesões ao direito parlamentar de exercer suas

²³MACEDO, Cristiane Branco. **A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito**. p. 161-162.

²⁴MACEDO, op.cit., p. 215-216.

²⁵BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O controle jurisdicional do processo legislativo à luz da teoria sistêmica**. *Cadernos da Escola do Legislativo*. Belo Horizonte, v.8, nº 13, janeiro-dezembro 2005, p.169-171.

²⁶CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Jurisdição Constitucional Democrática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p.308-311.

funções, e são passíveis de repressão judicial.

...

6) Não pode escapar à apreciação judicial a alegação de violação de direitos subjetivos, neles incluídos direitos de participação política do parlamentar ou da agremiação partidária ...

7) O controle judicial deve atentar para a defesa do estatuto constitucional das minorias parlamentares e da participação política pluralista (...)²⁷

CONCLUSÃO

Pelo exposto, percebe-se que o controle judicial sobre as normas do processo legislativo, incluindo-se as de âmbito constitucional e regimental, traria uma melhor resguarda dos direitos das minorias. Com isso, seria dada uma maior efetividade ao princípio democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O controle jurisdicional do processo legislativo à luz da teoria sistêmica**. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte, v.8, nº 13, janeiro-dezembro 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 20.471**. Pleno. Rel. Min. Francisco Rezek. Julg. 19 dez. 1984.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 20.247**. Pleno. Rel. Min. Moreira Alveira. Julg. 18 set. 1980.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 20.257**. Pleno. Rel. Min. Moreira Alveira. Julg. 17 set. 1980.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.831**. Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. Julg. 4 maio 2005.

BRASIL. Universidade de São Paulo. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Declaração Inglesa de Direitos de 1689**. Disponível em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/a-declaracao-inglesa-de-direitos-1689.html> >. Acesso em: 30 de junho de 2012.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **O Controle Judicial da Observância do Regimento Interno no Processo Legislativo como Garantia do Estado Democrático de Direito**. 2000. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Jurisdição Constitucional Democrática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

MACEDO, Cristiane Branco. **A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito**. 2007. Tese (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

²⁷MACEDO, Cristiane Branco. **A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito**. p. 221-222.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.