



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Rafaela Lima Santos de Barros

**FUNDAMENTOS DO CONTROLE JUDICIAL DO PROCESSO LEGISLATIVO COM
BASE EM NORMAS REGIMENTAIS NO DIREITO COMPARADO**

Brasília
2015

Rafaela Lima Santos de Barros

**FUNDAMENTOS DO CONTROLE JUDICIAL DO PROCESSO LEGISLATIVO COM
BASE EM NORMAS REGIMENTAIS NO DIREITO COMPARADO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador(a): Prof. Dr. Leonardo Augusto de Andrade Barbosa

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

2015

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Barros, Rafaela Lima Santos de.

Fundamentos do controle judicial do processo legislativo com base em normas regimentais no direito comparado [manuscrito] / Rafaela Lima Santos de Barros. -- 2015.

127 f.

Orientador: Leonardo Augusto de Andrade Barbosa.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

1. Processo legislativo, controle judicial, Brasil. 2. Processo legislativo, controle judicial, direito comparado. I. Título.

CDU 342.53(81)



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: "Fundamentos do controle judicial do processo legislativo com base em normas regimentais no direito comparado".

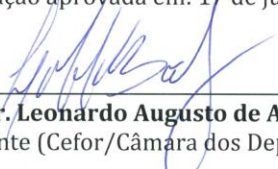
Autor (a): Rafaela Lima Santos de Barros

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

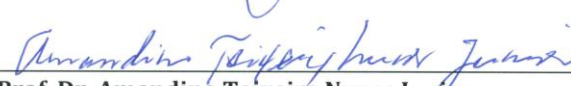
Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Dissertação aprovada em: 17 de julho de 2015.

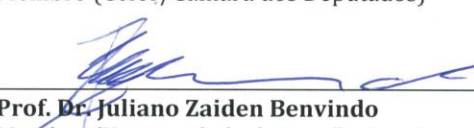


Prof. Dr. Leonardo Augusto de Andrade Barbosa
Presidente (Cefor/Câmara dos Deputados)





Prof. Dr. Amandino Teixeira Nunes Junior
Membro (Cefor/Câmara dos Deputados)



Prof. Dr. Juliano Zaiden Benvindo
Membro (Universidade de Brasília/UnB)

Dedico este trabalho a minha família pelo incentivo e por compreender minhas ausências nesse período. Em especial à Marcela, minha irmã, que, apesar de ser caçula, é uma fonte de inspiração.

Agradecimentos

Em primeiro lugar a Deus, por interceder a meu favor nos momentos em que mais precisei. A minha família, que está distante, e a meu marido, que me acompanhou nesses corridos dias. A meu orientador, pelas valorosas lições e pelo trato sempre atencioso e cordial. A meus professores do Programa de Pós-Graduação, em especial aos Professores Roberto Miranda e André Sathler pelo incentivo. A meus amigos do Curso de Mestrado: foi muito bom passar esse tempo com vocês. Aos servidores do Cefor e do CEDI pela presteza. Aos colegas da SGM por suportar e cobrir minhas ausências.

*“If all mankind minus
one were of one opinion, and that one had the contrary
opinion, mankind would be no more justified in silencing
that one person than he would be in silencing them if he
could” John Stuart Mill (Liberty)*

Resumo

Esta pesquisa tem como tema o processo legislativo e a possibilidade de controle judicial dos atos praticados no seu curso com fundamento nas normas regimentais. O problema que a envolve é: que fundamentos do direito comparado justificam a aplicação das normas regimentais como um parâmetro de controle judicial dos atos do processo legislativo? Seu objetivo geral é levantar os fundamentos utilizados no direito comparado para justificar essa aplicação. A jurisprudência dominante no Brasil não admite o controle com fundamento nas normas regimentais. Por isso, busca-se estudar como outras democracias lidam com esse problema. Ressalte-se que, apesar da posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal, grande parte dos pesquisadores brasileiros que se dedicaram ao estudo do tema defende a utilização das normas regimentais como um parâmetro de controle, logo verifica-se uma aparente contradição entre esses posicionamentos. Por isso, propusemo-nos a estudar como o problema é enfrentado em outros países, para, num esforço de consolidação de argumentos, procurar desenvolver conceitos que contribuam para enriquecer a discussão brasileira e para compreender melhor as implicações do modelo de controle do processo legislativo vigente no país. Os países estudados foram Espanha, Costa Rica, Colômbia e Estados Unidos. Os resultados encontrados indicam que a maioria dos Tribunais construíram conceitos dicotômicos e utilizam uma linguagem abstrata para definir se irão exercer ou não o controle judicial do processo legislativo. Assim as Cortes tornam nebulosa a forma de seleção dos casos julgados e possibilitam a tomada de decisões inconsistentes e incoerentes.

Palavras-Chave: controle judicial; processo legislativo; normas regimentais; direito comparado; fundamentos.

Abstract

This research is focused on the lawmaking process and the possibility of judicial review of the acts performed in its course based on a violation of the standing rules of the legislative branch. It investigates the basis for using such rules as a parameter for judicial review of legislative acts in comparative law. The research's goal is to collect and organize arguments used in comparative law to justify this form of review. The established precedents in Brazil do not admit judicial review based on these internal rules of procedure. Therefore, we seek to study how other democracies deal with the issue. Despite the position adopted by the Brazilian Supreme Court, many Brazilian researchers who dedicated themselves to study this topic support the use of rules of procedure as a parameter for judicial review of acts performed within the legislative process. Thus, there is an apparent contradiction between these positions. We set out to study how this matter is tackled in other countries in order to consolidate arguments that may help to develop an appropriate framework which will enrich the debate within Brazil and provide us with a better understanding of the implications of our own system. The countries studied were Spain, Costa Rica, Colombia and United States. The results indicate that most courts built dichotomic conceptual frameworks, and use an abstract language to determine if they will exercise or not the judicial review of the lawmaking process. Thus the courts render the criteria used to select the cases they must try unclear, and leave room for inconsistent and incoherent decisions.

Keywords: judicial review; lawmaking process; legislative rules; rules of procedure; comparative law; legislative branch.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Palavras-chave utilizadas para localizar indícios da discussão na literatura

Quadro 2 – Palavras-chave utilizadas para pesquisar em sítios eletrônicos de Tribunais

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgR MS	Agravo Regimental no Mandado de Segurança
AL	Assembleia Legislativa da República da Costa Rica
Art.	Artigo
CE	Constituição Espanhola
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CPRCR	Constituição Política da República da Costa Rica
CPC	Constituição Política da Colômbia de 1991
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DRA	<i>Deficit Reduction Act of 2005</i>
EUA	Estados Unidos da América
Inc.	Inciso
LJC	Lei de Jurisdição Constitucional da Costa Rica
MS	Mandado de Segurança
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
QO	Questão de Ordem
RCCN	Regimento Comum do Congresso Nacional
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal

SC	Sala Constitucional da Costa Rica
STC	<i>Sentencia</i> (direito espanhol)
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tribunal Constitucional Espanhol

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 ASPECTOS METODOLÓGICOS	20
2.1 Aspectos gerais	20
2.2 Critérios para seleção dos países estudados	20
2.3 Critérios para seleção da jurisprudência	23
3 NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS REGIMENTAIS	25
3.1 Teorias acerca da natureza jurídica das normas regimentais no direito comparado	26
3.2 Natureza jurídica das normas regimentais no Brasil	35
4 CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS DO PROCESSO LEGISLATIVO NA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA	40
4.1 Aspectos procedimentais	40
4.2 Posição do STF sobre o controle judicial dos atos do processo legislativo – fundamentos encontrados na jurisprudência	43
4.2.1 Intangibilidade dos atos <i>interna corporis</i>	45
4.2.2 Ofensa (ameaça ou lesão) a direito subjetivo	50
4.2.2.1 Direito (público subjetivo do parlamentar) ao devido processo legislativo	50
4.2.2.2 Ofensa a direito subjetivo de congressistas e/ou de terceiros	52
4.2.3 Utilização do texto constitucional como um parâmetro de controle judicial	54
4.2.4 Direito das Minorias	59
4.2.5 (Im)possibilidade de controle de constitucionalidade preventivo	62
5 AS NORMAS REGIMENTAIS COMO UM PARÂMETRO DE CONTROLE NO DIREITO COMPARADO	68
5.1 Caso da Espanha	68
5.2 Caso da Costa Rica	74
5.3 Caso da Colômbia	85
5.4 Caso dos Estados Unidos da América	90

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS	108
ANEXO A	123

1 INTRODUÇÃO

O Poder Legislativo, responsável pela elaboração das normas que compõem o ordenamento jurídico estatal, é um órgão político. Assim sendo, “o aplicador do Direito utiliza-se de leis elaboradas pelo Poder Legislativo e, por vezes, excepcionalmente, no Estado de Direito, pelo Poder Executivo [...] não pode ser esquecido que o Direito é um produto da Política” (VENOSA, 2006, p. 235). Ocorre que, do mesmo modo que o Poder Legislativo cria o Direito, sua atividade política é por ele limitada, “[...] pois, [o Direito] ao ser aplicado ao caso concreto, cerceia e limita a atividade política” (VENOSA, 2006, p. 235).

Algumas das limitações criadas pelos legisladores e diretamente a eles aplicadas são as normas regimentais que regulamentam a atividade de elaboração legislativa (BERNARDES JÚNIOR, 2009; CARVALHO, C., 2002; SILVA FILHO, 2003). Acontece que essas normas, por vezes, são contornadas por meio de acordos. Esses acordos possuem diversas formas, desde aqueles que condicionam à apreciação de uma matéria a outra até aqueles que afastam no caso concreto a incidência de norma regimental para acelerar a aprovação de determinada proposição.

Eles não possuem registros formais – havendo algumas menções em discursos em Plenário e matérias jornalísticas – e são firmados, em geral, pelos Líderes Partidários e pelo Presidente da Mesa Diretora das Casas Legislativas. A literatura reconhece as dificuldades para apreciação de matérias no Parlamento, precisando que haja uma esfera de deliberação menor que reproduza a votação em Plenário, numa tentativa de diminuir os custos de transação (GOMES, 2006; MIRANDA, 2010). Para Braga e Miranda:

[...] em termos do processo decisório, o que se tem então no Brasil é um colegiado com alocação de poder e influência na mão de poucos, cabendo aos líderes e ao Presidente da Mesa Diretora o papel principal naquilo que podemos chamar de modelo decisório colegiado-centralizado (2013, p. 18).

Esse papel de centralização da discussão e tomada de decisões foi fundamental para concluir a votação do texto da Constituição Federal de 1988. Devido a mudanças no Regimento que conduzia os trabalhos da Assembleia Constituinte, foi necessária uma grande articulação de lideranças partidárias para viabilizar as votações em Plenário. Conforme Gomes:

Se os líderes partidários pudessem selecionar as questões consideradas divisivas e tentar construir e negociar acordos para a construção de um consenso mínimo, eles garantiriam uma aprovação mais rápida do Projeto de Constituição. **Em outras palavras, os líderes estariam coordenando o processo decisório ao organizar a agenda de votação** (2006,

p. 211-212, grifo nosso).

O sucesso desse procedimento acarretou a institucionalização do Colégio de Líderes¹ como um órgão da Câmara dos Deputados em 1989 (FIGUEIREDO, 2012). Para Miranda (2010, p. 210) “[...] os líderes colocam-se, nas duas Casas, como intermediários entre os parlamentares e a Mesa ou o [P]lenário quando eles buscam alterar a pauta da ‘ordem do dia’ e o processo de discussão e votação das proposições”.

Além dos acordos, não se pode ignorar que os Parlamentos são órgãos de representação política em que grupos majoritários conseguem por meio de sua maioria numérica implementar suas posições em relação aos grupos minoritários (CARVALHO, H., 2010). Esses grupos majoritários possuem força para, em casos concretos, superarem normas regimentais, inclusive com previsão expressa dessa possibilidade em regimento interno, como ocorre no caso do Senado Federal discutido no item 3.2.

Feita essa contextualização, admite-se que esse tema pode ter pelo menos duas abordagens complementares, uma jurídica e outra política. Optou-se aqui por uma abordagem jurídica do problema. Sinteticamente, a situação pode ser assim caracterizada: há um conjunto de regras que deveriam conduzir a atividade legislativa, em especial o processo legislativo², mas que, em alguns casos, são voluntária ou involuntariamente violadas. Dessa violação caberia questionamento judicial? Com essa indagação, a pesquisa toca em um tema muito sensível e que já foi objeto de estudo de muitos pesquisadores, conforme compilação feita por Mendes (2011): a relação instável entre legisladores e juízes.

Uma de suas faces é a possibilidade de controle pelo Poder Judiciário do processo e da produção legislativa do Parlamento. A principal forma de controle é o de constitucionalidade, que tem sua legitimidade discutida por décadas. Há quem defenda que a decisão final caberia aos juízes, aos legisladores e, ainda, teorias que propõem uma espécie de

¹ Segundo o Regimento da Câmara dos Deputados (RICD):

“Art. 20. **Os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes.**

§ 1º Os Líderes de Partidos que participem de Bloco Parlamentar e o Líder do Governo terão direito a voz, no Colégio de Líderes, mas não a voto.

§ 2º Sempre que possível, as deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes; quando isto não for possível, prevalecerá o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica de cada bancada” (BRASIL, 1989, p. 26, grifo nosso).

² Como processo legislativo entende-se “[...] o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado” (SILVA, 2007, p. 41). Esses atos compreendem a iniciativa legislativa, as emendas, a votação, a sanção/veto e a promulgação/publicação (SILVA, 2009).

“diálogo” (MENDES, 2011). Neste trabalho será assumido como premissa que o controle exercido pelo Poder Judiciário com base nas normas constitucionais é um mecanismo legítimo de salvaguarda do princípio da supremacia da Constituição. No entanto, o processo legislativo é disciplinado por outras normas além da Constituição da República Federativa do Brasil (CF), como a Lei Complementar n. 95/1998, que atende a previsão do parágrafo único do art. 59 da CF³, e os regimentos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional. As demais normas seriam parâmetros válidos para controle? Esse último ponto não é pacificado no caso brasileiro. A jurisprudência pátria consolidada admite o controle judicial do processo legislativo com base em ofensa ao texto constitucional, conforme trecho da decisão do Agravo Regimental no Mandado de Segurança (AgR MS) n. 24.667:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PODER LEGISLATIVO: ATOS: CONTROLE JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PARLAMENTARES. I. - O Supremo Tribunal Federal admite a legitimidade do parlamentar – e somente do parlamentar – para impetrar mandado de segurança com a finalidade de **coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo** (BRASIL, 2003b, p. 714, grifo nosso).

A literatura também aceita majoritariamente o controle judicial do processo legislativo quando o parâmetro de controle é a CF (SILVA, 2009). Recentemente pesquisadores começaram a questionar, direta ou indiretamente, se o controle exercido pelo Poder Judiciário deveria estar fundamentado apenas na Constituição Federal ou se haveria outros parâmetros que poderiam servir de base a esse controle (BARBOSA, 2010; BERNARDES JÚNIOR, 2009; CARVALHO, C., 2002; MACEDO, 2007; MORAES, 1998; QUEIROZ FILHO, 2001). Exemplos dessa discussão são encontrados nos conceitos de bloco de constitucionalidade e de normas interpostas, tratados no item 3.1 (teorias acerca da natureza jurídica das normas regimentais), que alargam o conceito da Constituição, podendo incluir princípios, direitos fundamentais, normas regimentais, entre outros parâmetros de controle (CANOTILHO, 2003).

Esta pesquisa se concentra no debate sobre os regimentos das Casas Legislativas. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem apresentado uma postura contida e restritiva quando se trata de exercer o controle judicial do processo legislativo com fundamento nas normas regimentais. Nos últimos anos, o Tribunal se posicionou algumas vezes sobre o tema, majoritariamente rejeitando essa competência, argumentando se tratar de matéria *interna*

³ Art. 59, parágrafo único, CF: “Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis” (BRASIL, 1988, p. 49).

corporis, fora do alcance da atividade jurisdicional. Dessa forma, “[...] a natureza *interna corporis* da deliberação congressional – interpretação de normas do Regimento Interno do Congresso – desautoriza a via utilizada. Cuida-se de tema imune à análise judiciária.” (BRASIL, 1993, p. 280).

Na literatura e na jurisprudência do STF, o conceito mais aceito de matéria *interna corporis* é o seguinte:

[...] aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2012, p. 782).

A partir desse cenário fático, o ponto central desta pesquisa é investigar as estratégias discursivas que autorizam ou refutam o controle judicial do processo legislativo com base na violação das normas regimentais. Como a jurisprudência dominante no Brasil não admite o controle com fundamento nos regimentos das Casas Legislativas, pretende-se estudar como a matéria é tratada em outras democracias, confrontando os argumentos que apoiam ou refutam essa prática.

O problema que irá conduzir a pesquisa é: que fundamentos do direito comparado justificam a aplicação das normas regimentais como um parâmetro de controle judicial dos atos do processo legislativo? Destaca-se que a fonte primária da pesquisa será a jurisprudência pátria e estrangeira. Foram objeto principal da pesquisa países que possuem posição firmada sobre o tema, admitindo a interferência do Judiciário sobre o Legislativo para impor a observância de normas regimentais ou para sancionar sua inobservância. Não se afirma aqui que foram listados, de forma exaustiva, todos os países em que essa posição é sustentada. Os países estudados foram identificados a partir de referências na literatura jurídica e pesquisas jurisprudenciais.

Como objetivo geral dessa pesquisa, procurou-se levantar e organizar os fundamentos utilizados no direito comparado para justificar a aplicação das normas regimentais como um parâmetro de controle judicial dos atos do processo legislativo. Sendo necessário superar os seguintes objetivos específicos: a) estudar a natureza jurídica das normas regimentais; b) rever o tratamento dado na literatura e na jurisprudência pátria sobre o controle judicial dos atos do processo legislativo com fundamento na Constituição e nas normas regimentais; e c) pesquisar como o direito estrangeiro encara o controle judicial dos atos praticados no processo legislativo com fundamento nas normas regimentais.

A pesquisa justifica-se pela contribuição específica que oferece à compreensão da dinâmica do Parlamento. É fundamental entender qual o grau de “autonomia” com que seus líderes – entendidos como presidentes e lideranças partidárias – contam quanto discutem a aplicação das regras regimentais. A existência de um ator externo, no caso o Poder Judiciário, que pudesse interferir na aplicação dessas regras provoca uma alteração significativa nesse cenário. A perspectiva de violar regras regimentais, sem que tal conduta traga qualquer repercussão jurídica sobre a validade da norma resultante ou do processo legislativo em que ela foi produzida, parece estimular uma prática institucional em que é sempre possível transigir com as regras do procedimento legislativo.

No caso brasileiro, a situação é ainda mais nebulosa, pois o STF apresenta divergências nas suas decisões, em especial monocráticas e de Plenário, sobre o tema. Em alguns momentos, entende ser legítimo o controle do processo legislativo tendo como parâmetro as normas regimentais, em outros alega que a matéria tem natureza *interna corporis*, sendo impossível a apreciação pelo Poder Judiciário. Como no Mandado de Segurança (MS) 31.816, discutido nos itens 4.2.1 e 4.2.4. Em decisão proferida em caráter liminar, o Relator aceitou a alegação de violação de norma regimental (BRASIL, 2012b), todavia o Plenário reformou a decisão em sede de agravo regimental (BRASIL 2013a).

Destaca-se que o problema da pesquisa não pode ser tratado de forma quantitativa, pois não é possível mensurar e comparar, de forma objetiva, os fundamentos encontrados na jurisprudência estrangeira. Não se pretende sugerir a implantação de nenhum dos modelos encontrados, pois os países estudados possuem muitas diferenças políticas, jurídicas e sociais entre si, além de possuírem um processo histórico único e impossível de ser reproduzido em outro lugar/tempo. Procurou-se, na verdade, trazer argumentos para enriquecer a discussão do tema no Brasil devido à impossibilidade da simples reprodução dos modelos encontrados no direito estrangeiro.

O texto da dissertação está estruturado em quatro capítulos. No primeiro capítulo, encontram-se os aspectos metodológicos, em especial os critérios para seleção dos países estudados e da jurisprudência analisada. No segundo capítulo, é apresentada uma compilação de diversas teorias acerca da natureza jurídica das normas regimentais e como a literatura brasileira se posiciona.

O terceiro capítulo é dedicado ao controle judicial do processo legislativo na jurisprudência brasileira. Primeiramente tratou-se de alguns aspectos procedimentais do STF, em seguida foram agrupados os principais fundamentos encontrados nas decisões do STF sobre controle do processo legislativo. O quarto capítulo cuida do direito comparado, apresentando as reflexões sobre cada país de forma individualizada. Nas considerações finais, serão resumidos os fundamentos encontrados no Brasil e nos países pesquisados, analisadas possíveis semelhanças e diferenças, e ponderadas as principais conclusões acerca do tema.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

2.1 Aspectos gerais

Quanto à abordagem metodológica, e usando a classificação proposta por Gil (2008), esta pesquisa é considerada aplicada, por estar preocupada com a aplicação e a utilização do conhecimento em oposição à pesquisa pura. Quanto ao nível de pesquisa, enquadra-se na pesquisa exploratória, pois analisa casos sem pretensão exaustiva, procurando organizar o quadro conceitual disponível em torno do controle judicial dos atos do processo legislativo no direito comparado.

Como a maior parte das pesquisas com abordagem jurídica, lançou-se mão de pesquisa bibliográfica (livros, artigos científicos e trabalhos acadêmicos publicados sobre o assunto) e de pesquisa documental (consulta à jurisprudência brasileira e estrangeira).

2.2 Critérios para seleção dos países estudados

Frisa-se que o objetivo geral desta pesquisa é levantar e organizar os fundamentos justificadores para a aplicação ou não das normas regimentais como um parâmetro de controle judicial dos atos do processo legislativo. Além da jurisprudência brasileira, a pesquisa avança para a discussão em outros países, apresentando algo próximo a um conjunto de estudos de caso. Serão objetos da pesquisa os seguintes países, além do Brasil: Colômbia, Costa Rica, Espanha, e Estados Unidos da América. Este último com posição dominante na Suprema Corte no sentido da impossibilidade do controle de constitucionalidade do processo legislativo, mas com Tribunais estaduais com decisões em sentido contrário.

Não se pode afirmar que a discussão existe apenas nesses países, mas é inevitável reconhecer a inviabilidade de pesquisar todos os países para verificar em quais deles há algum debate sobre o tema. Assim optou-se por buscar indícios de discussão na literatura. Para tanto foi feita pesquisa em repositórios abertos e fechados tais como Ebsco e Periódicos da Capes, utilizando palavras-chave em três idiomas: Espanhol, Inglês e Português. Essas três línguas foram escolhidas por serem representativas e dominadas pela pesquisadora. No Quadro 1, apresentam-se as palavras-chave utilizadas nas pesquisas:

Quadro 1 – Palavras-chave utilizadas para localizar indícios da discussão na literatura.

Idioma	Palavras-chave
Espanhol	<i>interna corporis acta; Reglamentos parlamentarios; vicios en el procedimiento legislativo</i>
Inglês	<i>political questions (nome do país); judicial review (nome do país); legislative process; enrolled bill</i>
Português	Controle de constitucionalidade; direito comparado; processo legislativo, controle; ato legislativo, controle

Fonte: elaboração própria.

A lista de países selecionados não se propõe a funcionar como uma amostra ou critério de organização de análise qualitativa comparada. Ela contém quatro países americanos, ex-colônias europeias, e um estado europeu responsável pela colonização de dois dos países estudados (Colômbia e Costa Rica). Três deles passaram por algum tipo de experiência ditatorial na segunda metade do século XX (Brasil, Colômbia e Espanha), mas esses pontos não são expressivos a ponto de apresentar uma lógica de seleção apta a justificar inferências a partir da análise dos dados coletados.

Segundo Hirschl (2007), para o tipo de pesquisa proposta, **não há necessidade de uma seleção representativa da realidade** de estilo *small “n”*, pois a pesquisa rotulada como comparada no Direito Constitucional pode se apresentar de quatro formas com consequência direta nos critérios de seleção dos objetos de estudo. A primeira delas é a que estuda apenas um país e é erroneamente chamada de comparada, por se dedicar a um país diferente do autor da pesquisa, quando, na verdade, seria um estudo de direito estrangeiro e não comparado (HIRSCHL, 2007). Utilizado para estudo de características peculiares de uma nação “[...] como a liberdade religiosa na Guatemala, o direito de morrer na Bulgária [...] com pouca ou nenhuma referência a práticas constitucionais comparadas” (HIRSCHL, 2007, p. 41). Mesmo esse tipo de pesquisa tem sua contribuição, pois permite um mapeamento do direito constitucional no mundo (HIRSCHL, 2007).

O segundo tipo de pesquisa é o que utiliza o direito comparado como uma ferramenta de analogia. Seria uma ajuda na busca permanente dos juristas para encontrar a solução mais certa ou justa, pois pressupõe que a prática constitucional de um determinado país pode ser aprimorada com a assimilação de mecanismos constitucionais permanentes desenvolvidos em outros locais (HIRSCHL, 2007). Segundo Hirschl, há uma tendência de uso desse tipo de pesquisa pelos Tribunais Constitucionais, que buscam cada vez mais a

jurisprudência comparada para articularem suas próprias posições sobre um tema, mas ela ainda carece de uma coerência metodológica, pois a seleção de casos raramente leva em consideração o contexto que deu origem àquelas interpretações.

O terceiro tipo de pesquisa em direito comparado é mais sofisticado, pois procura “[...] entender **como pessoas que vivem em diferentes culturas, sociedades e contextos políticos lidam com dilemas constitucionais que se assumem comuns a todos os sistemas políticos modernos**” (HIRSCHL, 2007, p. 43, tradução e grifo nossos). Por meio de uma construção de conceitos a partir de **múltiplas descrições**, Hirschl (2007) assume que, ao estudar as manifestações variadas do mesmo fenômeno e as soluções adotadas para esses dilemas em diferentes locais, o pesquisador compreende de forma mais sofisticada e analítica os conceitos-chave em Direito Constitucional como a separação de Poderes. Dessa forma contribui “[...] não só para o mapeamento e a taxonomia do novo constitucionalismo mundial, mas também para a **criação de pertinentes mapas conceituais para o estudo comparativo**” (HIRSCHL, 2007, p. 45, tradução e grifos nossos).

Por fim o quarto tipo de pesquisa que, a partir do conhecimento gerado pelo terceiro tipo de pesquisa acima, procura construir teorias por meio de inferências causais (HIRSCHL, 2007). Ele obtém conclusões por meio da criação de hipóteses e sua validação ou refutação, por isso necessita de um critério rigoroso de seleção dos objetos de estudo para permitir uma comparação controlada. Hirschl (2007) passa a descrever quatro tipos de princípios para a seleção: casos mais semelhantes; casos mais peculiares; casos mais difíceis; e casos isolados. Ressalva, entretanto, que a utilização de princípios para selecionar o objeto de estudo não é necessária “[...] desde que o pesquisador não pretenda determinar a causalidade do fenômeno ou desenvolver uma explicação [para a sua ocorrência]” (HIRSCHL, 2007, p. 64, tradução nossa).

Como já foi dito, não é objetivo deste trabalho formular uma teoria que explique em que situação é mais provável encontrar o controle judicial do processo legislativo, e sim mapear a discussão. Com exceção de algumas citações esparsas encontradas na literatura, a abordagem feita pelos autores e jurisprudência brasileira é restrita a questões nacionais. Portanto o presente estudo poderia ser enquadrado no terceiro tipo de pesquisa em direito comparado

proposto por Hirschl (2007) que prescinde de uma seleção de casos orientada à produção de inferências.

Justifica-se a adoção desse tipo de pesquisa, pois o conhecimento sobre como esse problema é encarado em outras democracias é pouco sistematizado, havendo reduzida produção em Língua Portuguesa. Dessa forma, o presente trabalho contribui com pesquisas futuras ao possibilitar que, utilizando a sistematização proposta, outros pesquisadores avancem para o quarto tipo de pesquisa descrito por Hirschl (2007).

Na seleção da literatura, deu-se preferência a autores locais, pois esses estão insertos na cultura jurídica, política e institucional de cada país. Dessa forma, trazem, além dos fatos, o contexto em que as decisões judiciais analisadas foram tomadas. No mesmo sentido, Tushnet (2007) discute que a abordagem contextualista:

[...] enfatiza o fato que o direito constitucional é profundamente enraizado, ligado aos contextos institucionais, doutrinários, sociais e culturais de cada nação. E estamos propensos ao erro se nós tentarmos pensar sobre qualquer doutrina ou instituição específica sem apreciar a forma como elas estão intimamente ligadas a todos os contextos nos quais ela existe (TUSHNET, 2007, p. 76, tradução nossa).

2.3 Critérios para seleção da jurisprudência

Uma das fontes da pesquisa são decisões judiciais brasileiras e estrangeiras. Para que se possa falar em jurisprudência, é fundamental que haja um “[...] conjunto uniforme e constante de decisões judiciais sobre casos semelhantes” (MONTORO, 2009, p. 401-402), do contrário haveria apenas um precedente. De toda forma, mesmo os precedentes isolados são relevantes, pois permitem uma consolidação ou mudança de posicionamento no futuro.

Primeiramente utilizaram-se os sítios eletrônicos dos Tribunais⁴. Por meio de ferramentas de pesquisa, buscaram-se decisões que contivessem em seu texto algum tipo de combinação de palavras-chave contidas no Quadro 2:

Quadro 2 – Palavras-chave utilizadas para pesquisar em sítios eletrônicos de Tribunais

Idioma	Palavras-chave
Espanhol	<i>interna corporis acta; Reglamentos parlamentarios; vicios en el procedimiento legislativo</i>

⁴ O Brasil e os demais países pesquisados possuem uma Corte Constitucional ou uma Corte Suprema responsável pela uniformização da jurisprudência, em especial em matéria constitucional. Assim a pesquisa foi feita nos sítios eletrônicos desses tribunais. Em que pese alguns dos países estudados possuírem modelo de controle de constitucionalidade difuso ou misto, permitindo que outros juízes e/ou tribunais se pronunciem sobre aspectos constitucionais (MAVCIC, 2008).

Português	Poder Legislativo; atos <i>interna corporis</i> ; regimento interno; controle judicial.
------------------	---

Fonte: elaboração própria.

Nos casos em que foram encontradas menções a decisões judiciais específicas na literatura, elas também foram utilizadas nas ferramentas de busca para verificar a manutenção ou mudança de posicionamento do Tribunal. Num segundo momento, as decisões foram examinadas, verificando se havia ou não pertinência com o tema da pesquisa. Quando houve pertinência temática, as decisões foram sistematizadas de forma a identificar o posicionamento do Tribunal sobre a possibilidade da utilização das normas regimentais como um parâmetro de controle judicial do processo legislativo.

Em relação aos Estados Unidos, a pesquisa teve seu foco na literatura, pois a jurisprudência da Suprema Corte não admite o controle de constitucionalidade do processo legislativo, recusando ações dessa natureza. A discussão está adstrita às cinquenta Cortes estaduais, por essa razão optou-se por descrever os posicionamentos em debate a partir de consolidações já produzidas pela doutrina americana.

....

Esta seção foi dedicada à metodologia, nela foram abordadas questões gerais, tais como fontes e tipo de pesquisa, os países estudados e como foram selecionados – por meio de registros localizados na literatura que discute o tema, e a forma de seleção da jurisprudência.

Conforme classificação proposta por Hirschl (2007), esta pesquisa se enquadra no terceiro estágio de pesquisa de direito comparado e está preocupada em abordar o problema por meio de múltiplas descrições, mapeando a questão em outros quatro países. Na seção seguinte, cuida-se da natureza jurídica das normas regimentais no direito comparado e na literatura brasileira.

3 NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS REGIMENTAIS

Antes de tratar da natureza jurídica das normas regimentais, é necessário fazer um breve retorno até a discussão sobre autonomia do Parlamento⁵. Esse conceito passou por um lento processo de consolidação. O contexto histórico do seu surgimento está relacionado ao declínio da Monarquia Absolutista e à tentativa do Parlamento de garantir mecanismos que permitissem uma atuação livre e independente (VIDAL MARÍN, 2005).

Exemplos desses mecanismos, segundo Vidal Marín (2005), seriam: o direito do Parlamento de se reunir livremente; o poder de eleger seu Presidente e seus órgãos internos; e, por fim, elaborar suas regras de organização interna e sua pauta de votação. Pode-se afirmar que a fixação de mecanismos constitucionais para garantir a autonomia do Parlamento está relacionada à teoria da separação dos Poderes (VIDAL MARÍN, 2005). Havendo registros de previsões semelhantes em constituições editadas nos séculos XVIII e XIX, como a francesa de 1791, a espanhola de 1812 e a brasileira de 1824.

Registra-se que, na Inglaterra, foi construído um conceito de soberania do Parlamento mais amplo que o conceito de autonomia. Por esse conceito, elevado à categoria de princípio no direito inglês, os atos do Parlamento seriam insindicáveis, ou seja, não seriam passíveis de revisão por outro Poder (MACEDO, 2007). Um dos registros mais antigos da consolidação da soberania parlamentar está contido no *Bill of Rights* de 1689 “[...] que reconheceu a autoridade do Legislativo e limitou os poderes dos monarcas” (MACEDO, 2007, p. 20).

A doutrina inglesa da soberania do Parlamento influenciou o surgimento da doutrina dos atos *interna corporis* no direito europeu continental. Um de seus primeiros expoentes foi Rudolf Von Gneist, que defendia que apenas os atos externos ao Parlamento poderiam ter sua validade analisada pelo Judiciário; por consequência os atos internos – *interna corporis* – não seriam objetos de controle judicial (LOPES; TIRADO BARRERA, 2006).

Ressalte-se o contexto político em que Gneist desenvolveu sua teoria: tratava-se do século XIX. O autor pretendia garantir a independência e a integridade do Parlamento frente a um sistema constitucional predominantemente monárquico (TIRADO BARRERA, 1999), ou

⁵ Para uma discussão mais aprofundada sobre os conceitos de autonomia parlamentar, soberania do parlamento e atos *interna corporis*: Lopes; Tirado Barrera, 2006; Macedo, 2007.

seja, tratava-se de um mecanismo de sobrevivência num contexto político contrário a sua permanência, muito próximo ao cenário inglês. Por isso, Gneist defendeu que o Judiciário poderia exercer o controle apenas formal das leis, mas não poderia adentrar aos atos praticados no interior do Parlamento (LOPES; TIRADO BARRERA, 2006; MACEDO, 2007). Atualmente mesmo o conceito de autonomia parlamentar foi mitigado em virtude da supremacia da Constituição. Segundo Silva, afirmar que há supremacia da Constituição:

Significa que a Constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por elas distribuídos. É, enfim, a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as normas fundamentais de Estado, é só nisso se notará sua superioridade em relação às demais normas jurídicas (SILVA, 2009, p. 45).

Ao assumir que a Constituição goza de supremacia frente ao restante do ordenamento jurídico do Estado, Sanchís (2009) enfatiza que isso significa que nenhum dos Poderes públicos pode violá-la. Um dos poucos traços ainda existentes da autonomia parlamentar é a previsão da titularidade do Parlamento para elaborar as regras de organização interna. Essas regras são materializadas nas normas regimentais, regimentos parlamentares ou regimentos internos, expressões utilizadas nesta pesquisa com o mesmo significado.

Os regimentos, então, seriam incumbidos de detalhar o processo legislativo a partir das normas gerais previstas no texto constitucional. A questão da sua natureza jurídica é relevante, uma vez que são normas que, além de reproduzir as normas constitucionais, inovam o ordenamento jurídico e criam regras para o processo legislativo. Portanto, definir a natureza jurídica⁶ das normas regimentais implica a possibilidade ou não do cumprimento delas poder ser exigido.

Nas próximas páginas serão tratadas algumas das teorias encontradas na literatura acerca da natureza jurídica das normas regimentais e, num segundo momento, como elas são classificadas no ordenamento jurídico brasileiro.

3.1 Teorias acerca da natureza jurídica das normas regimentais no direito comparado

⁶ Segundo Diniz (2008, p. 364-365), o significado de natureza jurídica é “[...] afinidade que um instituto jurídico tem, em diversos pontos, com uma grande categoria jurídica, podendo nela ser incluído a título de classificação”.

A literatura sobre a natureza jurídica das normas regimentais é extensa e dispersa. Num esforço de consolidação, Vidal Marín (2005) agrupa as principais teorias em torno de oito grandes grupos contextualizando as teorias em relação ao ordenamento jurídico espanhol⁷.

O **primeiro** deles são as teorias que consideram as normas regimentais um conjunto de regras de conduta de natureza consuetudinária, associadas a costumes e não a regras legais. Seus principais expoentes são o alemão Hatscheck e o francês Hauriou. Para Hatscheck, os regimentos internos “[...] são uma soma de resoluções que não possuem valor jurídico em si mesmas, constituindo meras regras convencionais (Martinez Elipe, 1987, p. 1592, tradução nossa). Por isso, Fernández Carnicero (1981) alerta que, para o autor alemão, os regimentos teriam seus efeitos restritos ao interior das Casas Legislativas, não podendo ser invocados nos Tribunais.

As principais críticas a essa teoria são que ela é incompatível com a existência de regimentos formalmente escritos previstos em várias das Constituições modernas e que as normas regimentais não têm sua eficácia restrita ao interior do Parlamento (VIDAL MARÍN, 2005). Destaca-se que esse último argumento será utilizado outras vezes para crítica das teorias seguintes.

Hauriou também defende a natureza consuetudinária dos regimentos. Para o autor francês, “os regimentos internos pertencem a uma categoria de resoluções parlamentares que obrigam as Casas e seus membros; resumem práticas e costumes cuja execução é feita por cada Casa [...] sem [possibilidade de] recorrer aos juízes, pois eles não são competentes” (ZÚÑIGA URBINA, 1997, p. 281, tradução nossa). Esse posicionamento também merece crítica, pois se coaduna com o sistema britânico, primordialmente consuetudinário, portanto inconciliável com a previsão de codificação dos regimentos característica do direito parlamentar continental (VIDAL MARÍN, 2005).

O **segundo** grupo compreende aquelas teorias que tratam os regimentos como norma autônoma. Para o autor alemão Laband, os regimentos seriam uma “[...] manifestação de direito estatutário, equivalente ao que se desenvolve dentro das corporações, e vinculante, por consequência, apenas para os próprios membros das Câmaras” (CANO BUESO, 1984, p. 91, tradução nossa). Nesse mesmo sentido, Duguít reconhece as Casas Legislativas como

⁷ Em Língua Portuguesa, um dos primeiros registros dessa consolidação está presente em Macedo (2007).

corporações autônomas responsáveis por elaborar seus regimentos que devem ser observados pelos seus membros individualmente e pela instituição como um todo (CANO BUESO, 1984).

A crítica a esse modelo consiste na aproximação das Casas Legislativas a empresas, corporações. Martinez Elipe (1987) destaca que o Parlamento não pode ser reduzido a uma corporação, nem possui personalidade jurídica própria tornando essa aproximação incompatível com a ordem jurídica vigente. Por fim uma crítica recorrente que afirma:

[...] essas teorias ou teses que defendem a natureza jurídica dos Regimentos das Casas Legislativas como norma autônoma reduzem a eficácia dos Regimentos ao âmbito parlamentar; essa questão é dificilmente admitida na atualidade devido à transcendência das disposições regimentais ao exterior das Casas Legislativas (VIDAL MARÍN, 2005, p. 64, tradução nossa).

Num **terceiro** grupo de teorias, estão aqueles que defendem que os regimentos seriam leis materiais⁸. Para Sánchez Agesta, os regimentos poderiam ser entendidos como lei material por apresentarem uma relativa estabilidade e por conter preceitos gerais que, devido a sua origem constitucional, seriam vinculantes a todos, apesar de não poder considerá-los leis em sentido formal (VIDAL MARÍN, 2005). Posição semelhante é a de Martinez Elipe, para quem:

Os regimentos, em consequência, não são meramente normas internas, mas possuem autêntico caráter de lei material ou, ao menos, de disposições normativas com força de lei que, como tais, incidem no restante do ordenamento jurídico quando regulam as relações interinstitucionais, os privilégios das Câmaras e dos direitos, deveres, imunidades e privilégios de seus membros (1987, p. 1598, tradução nossa).

Vidal Marín (2005) entende que esse posicionamento está superado na atualidade, especialmente no ordenamento jurídico espanhol, no qual essa diferenciação pertence mais à história do que a atual problemática constitucional, pois o conceito material de lei foi criado no contexto do Estado Liberal, no qual a lei não estava submetida à Constituição. Essa configuração fazia com que nem toda a produção legislativa fosse classificada como lei, mas apenas aquelas que tratassem de determinadas matérias; essa seria uma maneira para limitar o legislador. Na atualidade, essa diferenciação seria inútil porque a lei está submetida à Constituição e possui uma definição formal que consiste “[...] na norma elaborada pelo Parlamento de acordo com o procedimento constitucionalmente prescrito” (VIDAL MARÍN, 2005, p. 67, tradução nossa). Já no direito brasileiro, a discussão entre lei em sentido formal e material ainda existe. A lei em

⁸ Conforme Diniz (2008, p. 102, grifo nosso), são significados para a expressão ‘lei material’: “1. Lei substantiva. 2. Norma geral que é lei, no fundo, na substância ou na matéria (Bullrich). 3. **É a que confere direitos e impõem deveres**, definindo e regulando relações jurídicas, como a civil, a penal, a comercial, a administrativa etc. 4. É a norma geral que determina o conteúdo dos atos judiciais e administrativos (Hans Kelsen). 5. Disposição legal pela qual o Estado cria direito (Gascón y Marín).

sentido formal seriam todas as normas emanadas de órgão com competência legislativa; e as leis em sentido material, aquelas que contenham uma norma jurídica, geral e abstrata (MONTORO, 2009).

Como expoente do **quarto** grupo teórico tem-se o italiano Santi Romano. Sua obra é marcada por dois momentos, no primeiro ele refuta a possibilidade dos Regimentos possuírem caráter normativo. Conforme Vidal Marín (2005), essa posição é consubstanciada em três pontos: ausência de novidade, ao ser confrontado com o ordenamento jurídico; ausência de generalidade das suas normas; e por ser baseado num poder particular e não na soberania estatal. O próprio Romano reconhece que esse posicionamento está superado e adota uma segunda postura sobre o tema. Para o autor, os regimentos corresponderiam ao ordenamento jurídico interno de uma instituição menor (Casas Legislativas) e seriam irrelevantes para o ordenamento jurídico geral do Estado, pois possuem eficácia restrita às Casas Legislativas e são resultados da autonomia dessas instituições (ZÚÑIGA URBINA, 1997).

Percebe-se uma mudança considerável no posicionamento do italiano, que vai da ausência de normatividade a eficácia restrita à instituição que o emitiu, todavia Zúñiga Urbina (1997) alerta que atribuir eficácia apenas de norma interna aos regimentos não coaduna com os efeitos das normas regimentais, que não se restringem ao interior das Casas Legislativas, produzindo efeitos externos.

O **quinto** grupo de teorias reúne aqueles que defendem que, dentro dos Regimentos Parlamentares, existem normas de diferentes naturezas jurídicas e seus principais expoentes são: Jellinek, Martines, Marino Bon Valsassina e Longi. Para Jellinek, os Regimentos Parlamentares seriam formados por dois tipos de normas: parte possuiria natureza jurídica (como a previsão das votações e a participação nas sessões), enquanto outras seriam carentes de repercussão jurídica (como o modo de sucessão dos oradores). A violação das primeiras implicaria a transgressão de uma norma de direito, uma lesão ao ordenamento jurídico, uma vez que as normas violadas integrariam o ordenamento jurídico composto pela Constituição e pelas leis. Já a violação das últimas não teria repercussão, pois seriam normas com *status* administrativo (VIDAL MARÍN, 2005).

Martines divide as normas regimentais em três grandes espécies: aquelas que se referenciam diretamente a uma disposição constitucional; aquelas que disciplinam a relação entre

as Casas Legislativas e seus membros, e entre as Casas Legislativas e aqueles que se relacionam com elas; e aquelas que cuidam da organização interna. Para o autor, apenas as normas decorrentes da Constituição (primeira espécie) e as normas disciplinares (uma das manifestações da segunda espécie) poderiam ser classificadas como normas jurídicas, voltando ao binômio “normas internas/externas” (VIDAL MARÍN, 2005).

O italiano Marino Bon Valsassina classifica as normas regimentais em internas e externas. As normas internas seriam aquelas “[...] que não pertencem ao ordenamento jurídico estatal e sim ao ordenamento particular da instituição” (VIDAL MARÍN, 2005, p. 78, tradução nossa). Já as normas com eficácia externa seriam uma garantia à integridade da função parlamentar e que atingiriam órgãos estranhos ao Parlamento – Poderes Judiciário e Executivo –, por exemplo, as normas que disciplinam a imunidade parlamentar e os instrumentos típicos para o controle parlamentar como a interpelação a membros do Governo (FERNÁNDEZ CARNICERO, 1981).

O último autor destacado do quinto grupo teórico é Vincenzo Longi, que foi Secretário-Geral da Câmara dos Deputados da Itália. O autor italiano divide as normas regimentais em quatro categorias. São elas (CANO BUESO, 1984):

- normas que constituem uma repetição formal do texto constitucional que não dependem dos regimentos para serem aplicadas;
- normas que interpretam e desenvolvem os princípios constitucionais sobre a estrutura e o funcionamento das Casas Legislativas;
- normas que, apesar de não previstas na Constituição, são regulamentadas pelo Regimento Interno devido a sua liberdade de organização interna; e
- normas que foram formalmente delegadas aos Regimentos Internos pela Constituição.

Detalhando essa classificação e usando o RICD como exemplo, temos, para o primeiro caso, a previsão contida no art. 64, § 4º da CF e no art. 204, § 2º do RICD, que afirmam respectivamente “os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código” (BRASIL, 1988, p. 52-53) e “os prazos previstos neste

artigo não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional nem se aplicam aos projetos de Código” (BRASIL, 1989, p. 163).

Esses dispositivos tratam da prerrogativa do Presidente da República de solicitar urgência para os projetos de lei de sua autoria e as peculiaridades do trâmite do processo legislativo que o procedimento de urgência implica. Observa-se pelo texto dos dispositivos que houve a mera transcrição do texto constitucional no regimento interno com pequenas alterações apenas para adequar as referências textuais anteriores.

Um exemplo do segundo caso citado por Longi e presente no RICD é a possibilidade de reeleição para o mesmo cargo da Mesa Diretora em legislaturas sucessivas. Conforme § 4º do art. 57 da CF, a Câmara e o Senado irão se reunir “[...] em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente” (BRASIL, 1988, p. 48). O RICD interpreta esse dispositivo e determina no § 1º do art. 5º que “não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas”⁹ (BRASIL, 1989, p. 24).

Seguindo nesse esforço de correlacionar a classificação de Longi ao RICD, tem-se como exemplo do terceiro caso o instituto da questão de ordem. A despeito de não haver previsão constitucional, o RICD prevê no art. 95 a figura da questão de ordem que consiste em “[...] toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal” (BRASIL, 1989, p. 103). A criação desse mecanismo decorre da autonomia de organização interna das Casas Legislativas.

Por fim, o último exemplo apresentado e referente ao quarto caso previsto por Longi está contido no § 1º do art. 55 da CF, que afirma que “é incompatível com o decoro parlamentar, **além dos casos previstos no regimento interno**, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas” (BRASIL, 1988, p. 46, grifo nosso). Percebe-se que a Constituição previu dois casos em que considera ocorrer quebra de decoro e deixou que o regimento interno de cada Casa criasse

⁹ Em sentido contrário, Silva (2009, p. 513).

situações novas¹⁰. Com base nessa classificação, Longi defende que existem no regimento normas de diversas categorias implicando a existência de normas de diversas naturezas jurídicas (CANO BUESO, 1984).

A fraca crítica a esse grupo teórico reside na diferenciação da natureza jurídica das normas regimentais. Segundo Vidal Marín (2005, p. 82, tradução nossa):

[...] consideramos mais correto proclamar a uniformidade dos Regimentos Internos no que se refere a sua natureza jurídica, podendo concluir, juntamente com Martinez Elipe, que a juridicidade dos regimentos alcança todo o seu conteúdo, ou seja, a todos os seus preceitos, sem que seja preciso distinguir entre os *interna corporis*, que regulam os aspectos de organização e funcional da atividade parlamentar, dos *externa corporis*, que se referem aos preceitos que afetam a terceiros ou incidem no restante do ordenamento jurídico.

No caso brasileiro, a argumentação de que todo o regimento possui a mesma natureza jurídica e, portanto, obrigatoriedade, não merece prosperar. Muitas normas regem assuntos de economia interna das Casas, como, por exemplo, a norma contida no § 1º do art. 3º do RICD, que regula como será composto o nome parlamentar – nome como o Deputado será identificado na Câmara. A violação dessa regra dificilmente justificaria o controle judicial, pois se trata de um assunto tipicamente interno, sem repercussão constitucional e que não ofende direitos fundamentais.

O **sexto** grupo teórico a lidar com a natureza jurídica das normas regimentais compreende autores que defendem que os regimentos são normas de execução constitucional, ou seja, desenvolvem o texto da Constituição. Esse é o posicionamento do italiano Balladore Pallieri (MARTINEZ ELIPE, 1987). Já Tesauro defende que os regimentos integram a Constituição, pois “disciplinam a organização e atividade das Casas Legislativas e, por esse motivo longe de serem *interna corporis*, são parte integrante da Constituição” (VIDAL MARÍN, 2005, p. 84, tradução nossa). Destaca-se ainda o seguinte trecho:

¹⁰ Ressalte-se que na Câmara dos Deputados essas previsões estão contidas no art. 4º do Código de Ética e Decoro Parlamentar. Assim são incompatíveis com o decoro parlamentar as seguintes condutas, além daquelas previstas na Constituição:

“[...] - celebrar acordo que tenha por objeto a posse de suplente, condicionando-a à contraprestação financeira ou à prática de atos contrários aos deveres éticos ou regimentais dos Deputados;
- fraudar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado da deliberação;
- omitir intencionalmente informação relevante ou, nas mesmas condições, prestar informação falsa nas declarações de que trata o art. 18;
- praticar irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes, que afetam a dignidade da representação popular” (BRASIL, 2014c, p.8)

As normas dos Regimentos Internos se materializam em normas de execução da Constituição, não são atos jurídicos menores e possuem as características essenciais das normas jurídicas e são vinculantes. A obrigatoriedade das normas regimentais é ínsita do sistema que eleva à dignidade constitucional os atos que integram a Constituição para disciplinar o desenvolvimento da atividade legislativa e, **portanto, constituem uma parte da Constituição cuja obrigatoriedade é um pressuposto essencial da obrigatoriedade de todas as normas do ordenamento jurídico estatal** (VIDAL MARÍN, 2005, p. 85, tradução e grifo nossos).

Pode-se associar esse posicionamento aos conceitos de bloco de constitucionalidade e de normas interpostas. O conceito de bloco de constitucionalidade é oriundo direito francês, especificamente do Conselho Constitucional, e consiste na ideia que a Constituição vai além do texto constitucional, sendo composta por outras normas e princípios implícitos, entre os quais se encaixariam os regimentos parlamentares e as construções jurisprudenciais dos Tribunais Constitucionais (BERNARDES JÚNIOR, 2009).

Já o conceito de normas interpostas pode ser encontrado na obra do constitucionalista português Canotilho. Para o autor, as normas interpostas seriam aquelas que "carecendo de forma constitucional, são reclamadas ou pressupostos pela [C]onstituição como específicas condições de validade de outros actos normativos, inclusive dos actos normativos com valor legislativo" (CANOTILHO, 2003, p. 922). Entre as normas que exemplificariam casos de normas interpostas ele cita os regimentos internos, todavia o autor parece indeciso sobre essa possibilidade, pois, algumas páginas antes,¹¹ ele se questiona se a ilegalidade de uma lei pode ser discutida em virtude da violação de regras regimentais. Reconhece que a doutrina não admite tal declaração (inclusive citando obra de sua autoria), mas especula se:

Perante a atribuição de carácter normativo aos regimentos (cfr. supra) suscita-se, porém, a questão de saber **se as normas regimentais não serão um padrão ou parâmetro normativo das leis** (da AR [Assembleia da República]) e dos actos legislativos regionais (das Assembleias Regionais), **pelo menos para a delimitação dos contornos conceituais dos vícios *in procedendo*** (vícios de procedimento) dos actos legislativos emanados de assembleias com competência legiferante (CANOTILHO, 2003, p. 924).

A crítica de Vidal Marín (2005) a esse grupo de teorias consiste na sua limitação ao analisar o fenômeno da regulamentação pelos regimentos internos, pois as normas regimentais, além de serem normas executivas da Constituição, também regulam aspectos não previstos no texto constitucional. Assim por irem além do texto constitucional, inovando o ordenamento jurídico, as normas regimentais não poderiam ser classificadas apenas como normas de execução constitucional.

¹¹ Ver CANOTILHO, 2003, p. 856-857.

O **sétimo** grupo teórico corresponde àquelas teorias que consideram os regimentos como uma manifestação residual da soberania parlamentar. Seu principal expoente é o espanhol Alzaga Villaamil, que afirma que as Casas Legislativas possuem a prerrogativa exclusiva de elaborar o texto das normas a que estarão submetidas, caracterizando “[...] uma capacidade autonormativa, como depositária de uma soberania residual, de um privilégio coletivo e pela necessidade de garantir mecanismos para evitar intromissões do Poder Executivo” (VIDAL MARÍN, 2005, p. 88, tradução nossa).

Por fim, o **oitavo** e último grupo teórico na classificação de Vidal Marín (2005) é o que considera as normas regimentais como “protocolos parlamentares”. Para esse grupo teórico, as normas regimentais seriam regras que as Casas Legislativas deveriam observar, quando da sua atuação para garantir que o resultado seja considerado válido e autêntico, do contrário seria considerado viciado devido aos problemas ocorridos no processo da edição da norma (VIDAL MARÍN, 2005). A crítica a esse posicionamento consiste na falta de inovação para a discussão, segundo Vidal Marín (2005, p. 90, tradução nossa) “[...] a única coisa que faz essa tese é afirmar algo que já está ínsito no próprio significado da figura jurídica [das normas regimentais], fornecendo muito pouco, por não dizer nada, para a definição de sua natureza jurídica”.

Depois de discorrer sobre as diversas teorias acerca das normas regimentais, Vidal Marín não enquadra sua posição em nenhuma das teorias anteriores, apenas faz as seguintes considerações sobre a natureza jurídica dos regimentos:

[...] os regimentos das Casas Legislativas (políticas, deliberantes e representativas) constituem normas jurídicas especiais ou *sui generes*, não incluídos no restante das normas jurídicas já existentes, pertencentes ao ordenamento jurídico geral do Estado; autênticas fontes de direito objetivo cuja eficácia, assim sendo, não se limita no interior das Casas Legislativas, mas que transcende ao exterior. Normas jurídicas primárias e de emanção necessária, que são dotadas de força própria das Leis no seu âmbito de competência, pelo menos na sua vertente passiva, aquilo neles previsto não pode ser revogado por outra norma [salvo uma alteração efetuada em atendimento as regras de reforma regimental], e que gozam de força de lei, logo sujeitos a controle de constitucionalidade por parte dos mais altos dos nossos Tribunais (VIDAL MARÍN, 2005, p. 109, tradução nossa).

De forma sistemática, os grupos teóricos acerca da natureza jurídica das normas regimentais podem ser assim apresentados:

- normas de natureza consuetudinária;

- norma autonôma;
- lei material;
- normas internas (Santi Romano);
- conjunto de normas de diferentes naturezas jurídicas;
- normas de execução constitucional (normas interpostas/bloco de constitucionalidade);
- expressão residual de soberania parlamentar; e
- protocolos parlamentares.

As duas classificações que mais se coadunam com a maioria dos países pesquisados – Espanha, Costa Rica e Colômbia – são a quinta e a sexta. Geralmente aplicadas em conjunto, permitindo o controle com base em normas regimentais, mas não atribuindo a mesma força normativa a todas as disposições contidas no regimento. Feita essa retomada de algumas das possíveis classificações da natureza jurídica das normas regimentais na literatura estrangeira, passa-se a discutir como a questão é enfrentada no Brasil.

3.2 Natureza jurídica das normas regimentais no Brasil

A discussão sobre a natureza jurídica das normas regimentais no caso brasileiro deve ser encarada em duas grandes frentes: a doutrinária e a jurisprudencial. A competência para elaboração dos regimentos parlamentares está prevista no texto constitucional¹². Esses textos são materializados por Resoluções – uma das espécies normativas resultantes do processo legislativo, conforme art. 59 da CF (BRASIL, 1988) –, editadas pela Casa Legislativa (Câmara dos Deputados, Senado Federal e Congresso Nacional) para disciplinar seus assuntos internos.

Para garantir a autonomia do Poder Legislativo, as Resoluções não são apreciadas pelo Presidente da República, sendo promulgadas pela Casa que as editaram. Apesar dessas diferenças, Silva (2007) destaca que não se aplica o princípio da hierarquia das normas ao regimento interno e às leis. Ele defende que há uma questão de competência, uma reserva constitucional para as matérias tratadas pelo regimento e pela lei (complementar e ordinária). Os

¹² Quanto à Câmara dos Deputados: art. 51, III, da Constituição Federal. Quanto ao Senado Federal: art. 52, XII, da Constituição Federal. Quanto ao Congresso Nacional: art. 57, § 3º, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

regimentos também devem observar a Constituição, mas, nesse caso, havendo uma clara relação hierárquica, pois, em que pese a autonomia concedida às Casas Legislativas, os textos dos regimentos devem subordinar-se ao texto constitucional (SILVA, 2007).

Quanto ao processo de alteração dos regimentos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, registre-se que eles seguem ritos próprios estabelecidos nos próprios regimentos. Há estipulação de autoria do projeto de modificação, prazos para emendas e pareceres, turnos de discussão e votação (BRASIL, 1970a; BRASIL 1970b; BRASIL, 1989). Essas previsões indicam que o texto dos regimentos não podem sofrer mudanças tácitas, devendo ser observado o rito pré-determinado.

Todavia, o Regimento Interno do Senado Federal (RISF) estabelece em seu art. 412 aqueles que considera os princípios básicos do processo legislativo. O inc. III prevê a **“impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto quando tomada por unanimidade** mediante voto nominal, resguardado o quórum mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa” (BRASIL, 1970b, p. 90, grifo nosso). Essa disposição foi alterada em 2006, com a aprovação do projeto de resolução 27/2006 do Senado Federal. No avulso da matéria, não foi encontrada nenhuma discussão ou justificativa para adoção desse posicionamento; simplesmente foi acrescentado de uma maneira que não é possível rastrear sua origem.

Com essa disposição, o Senado Federal permite que as normas do RISF sejam afastadas por acordo de lideranças ou por decisão do Plenário da Casa. Apesar de a Maioria possuir competência para alterar o Regimento, essa previsão do RISF, na prática, permite a criação de procedimentos diferenciados em vez de privilegiar a previsibilidade que as normas regimentais imprimem ao processo legislativo. Na Câmara dos Deputados, não há esse tipo de previsão, todavia há registros nas notas taquigráficas das sessões plenárias e questões de ordem (QO) que demonstram que essa prática já foi usada pela Casa¹³.

Quanto ao tratamento dado pela literatura brasileira, ele reproduz, em parte, algumas das teorias anteriormente apresentadas. Carvalho, C. (2002) entende que o regimento é equivalente à lei, ressaltando suas esferas de competência, estando ambos num mesmo grau

¹³ A título exemplificativo, QO 22/1999, QO 790/2002, QO 380/2013 e QO 381/2013 (todas sobre a supressão do interstício de cinco sessões entre os turnos de discussão de Proposta de Emenda a Constituição). Texto das questões de ordem disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

hierárquico. Silva (2007) destaca que, apesar de os regimentos serem normas direcionadas ao interior das Casas Legislativas, eles integram o ordenamento jurídico do Estado. O autor os considera normas infraconstitucionais, todavia reconhece que há quem defenda que elas teriam “[...] uma parcela do direito constitucional e outras [pessoas] as têm como direito quase-constitucional” (SILVA, 2007, p. 343).

Já Moraes (1998) reconhece que os regimentos compõem o ordenamento jurídico brasileiro no mesmo plano das leis, mas não admite que sejam utilizados como parâmetro de controle de constitucionalidade, pois a CF não remete explicitamente a eles a competência para regulamentar o processo legislativo, diferentemente do que ocorre na Espanha e na Itália. Esse argumento é relativamente frágil, pois a Constituição atribui às Casas Legislativas competência para elaborar suas normas internas; seria redundante a necessidade de a Constituição afirmar que essas normas internas regulam o processo legislativo.

A posição mais consolidada na literatura e aceita pela jurisprudência do STF é a de Meirelles, Aleixo e Burle Filho:

Daí não se conclua que tais assuntos afastam, por si sós, a revisão judicial. Não é assim. O que a Justiça não pode é substituir a deliberação da Câmara por um pronunciamento judicial sobre o que é da exclusiva competência discricionária do Plenário, da Mesa ou da Presidência. **Mas pode confrontar sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais** que estabeleçam condições, forma ou rito para seu cometimento [...] nesta ordem de ideias, conclui-se que é lícito ao Judiciário perquirir da competência das Câmaras e **verificar se há inconstitucionalidade, ilegalidades e infringências regimentais nos seu alegados interna corporis**, detendo-se, entretanto, no vestibulo das formalidades, sem adentrar o conteúdo de tais atos, em relação aos quais a corporação legislativa é, ao mesmo tempo, destinatária e juiz supremo de sua prática (2012, p. 782-783, grifo nosso).

Destaque-se que o posicionamento da literatura passa por um processo de mudança e caminha para atribuição de uma maior importância aos regimentos, com defensores da utilização dos regimentos como um parâmetro de controle judicial dos atos do processo legislativo. É o caso de Silva Filho (2003, p. 77, grifo do original), para quem os regimentos “[...] concretizam parte da Constituição, estabelecendo regras de observância obrigatória. Se assim [o] é, possuem juridicidade [...] esses predicados é que torna possível [...] infirmar atos parlamentares produzidos em *desacordo* com os regimentos”.

Carvalho, C. (2002, p. 169, grifo nosso) defende a rejeição de “[...] quaisquer óbices ao controle jurisdicional do processo legislativo, sempre que **a controvérsia envolver a violação de princípios fundamentais**”, mas reconhece que há certa dificuldade em estabelecer

critérios para definição dos limites de atuação do Poder Judiciário, por isso propõe que os aspectos procedimentais sejam enfatizados, em especial com o uso da teoria do discurso para analisar se houve prejuízo à atuação da Minoria.

No mesmo sentido, Macedo entende que:

[...] o regimento parlamentar serve de parâmetro suficiente para controle de constitucionalidade das leis: **a fonte da obrigatoriedade e a indisponibilidade das normas do direito parlamentar pelos membros da corporação legislativa decorre da Constituição que determina sua complementação mediante emanção das normas regimentais e conforma a atuação do Poder Público** (2007, p. 97-98, grifo nosso).

Dessa forma, os regimentos complementariam, desenvolveriam o texto constitucional. Essa também é a posição de Bernardes Júnior (2009), para quem os regimentos seriam normas materialmente constitucionais e comporiam parte do bloco de constitucionalidade citado pela literatura francesa. Também há defensores na literatura brasileira do caráter de normas interpostas ao texto regimental como Barbosa:

As normas regimentais são princípios e regras jurídicas de direito público, cuja observância por parte das Casas Legislativas é obrigatória e indisponível. Tais normas não estão sujeitas a modificações tácitas. A despeito de situarem-se no plano infraconstitucional, **as normas regimentais referentes ao processo legislativo funcionam como parâmetros necessários para a aferição do cumprimento das disposições constitucionais acerca da produção válida de normas jurídicas**. Por essa razão, sua violação pode levar à inconstitucionalidade do provimento legislativo resultante do processo viciado. Nessa hipótese, as normas regimentais funcionam como normas interpostas, uma vez que consubstanciam, por meio do exercício do poder autonormativo das Casas Legislativas, a delegação constitucional para estabelecer a medida necessária de deliberação capaz de justificar uma decisão nos discursos de justificação de normas jurídicas (2010, p. 191).

Não obstante o tratamento dado ao tema pela literatura, a jurisprudência majoritária dos Tribunais, em especial a do STF, não reconhece os regimentos como normas jurídicas possíveis de servirem como um parâmetro de controle. Esse ponto será discutido com mais profundidade no capítulo seguinte, todavia, para sintetizar o tratamento dado aos regimentos parlamentares pelo STF, apresenta-se um julgado de referência.

Primeiramente cabe destacar que o STF adota a expressão atos *interna corporis* quando examina atos do Poder Legislativo relacionados ao processo legislativo e à administração interna das Casas do Congresso Nacional. O principal precedente sobre o tema é o contido no MS 20.247 conforme o conteúdo de sua ementa:

Mandado de segurança contra ato do presidente do senado, que, na presidência da sessão do Congresso Nacional, indeferiu requerimento de anexação de projeto de emenda constitucional por entender inexistir, no caso, analogia ou conexão.

- Trata-se de questão "interna corporis" que se resolve, exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário.

Mandado de segurança indeferido (BRASIL, 1980a, p. 82, grifo nosso).

Esse MS foi impetrado em virtude do indeferimento de Requerimento de anexação (apensação¹⁴) de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), cujo impetrante era autor e primeiro signatário à PEC de autoria do Poder Executivo. O Presidente do Senado Federal entendeu que não havia conexão ou analogia entre as duas proposições, e o STF concluiu que não cabia ao Tribunal analisar o mérito das PECs. Destaca-se que a previsão de apensação de projetos está contida apenas nos Regimentos Parlamentares. Com esse exemplo ilustra-se o fundamento mais consolidado na jurisprudência do STF, negando a parametricidade às normas regimentais e que voltará a ser discutido no item 4.2.1.

....

O tema principal desta seção é a natureza jurídica dos regimentos internos. Primeiramente apresentou-se um breve retorno à discussão sobre a autonomia do Parlamento, atualmente mitigada pelo conceito de supremacia da Constituição. Em seguida, foi examinada a classificação proposta por Vidal Marín (2005). Destacam-se duas das classificações possíveis: regimentos compostos por normas de diferente natureza jurídica e regimento como norma de execução constitucional (normas interpostas/bloco de constitucionalidade). Como foi discutido na seção 5, três países dos cinco estudados (Espanha, Costa Rica e Colômbia) atribuem força de norma constitucional aos regimentos internos.

Finalmente, foram expostas diversas posições de autores brasileiros sobre a questão da natureza jurídica dos regimentos. Percebe-se, nos últimos quinze anos, um crescimento da corrente que atribui força normativa aos regimentos, reconhecendo a produção de efeitos externos e defendendo a utilização deles como parâmetro de controle judicial, porém a jurisprudência do STF não acompanhou essa corrente de pensamento e majoritariamente recusa o controle do processo legislativo com fundamento no regimento interno. Na próxima seção, foi feita uma compilação de fundamentos utilizados pelo Tribunal encontrados nas decisões analisadas.

¹⁴ Segundo o art. 139, inc. I do RICD “[...] antes da distribuição, o Presidente mandará verificar se existe proposição em trâmite que trate de matéria análoga ou conexa; em caso afirmativo, fará a distribuição por dependência, determinando a sua **apensação**, após ser numerada, aplicando-se à hipótese o que prescreve o parágrafo único do art. 142” (BRASIL, 1989, p. 128, grifo nosso). Portanto, de maneira simplificada, a apensação consiste na tramitação em conjunto de proposições que tratam dos mesmos assuntos.

4 CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS DO PROCESSO LEGISLATIVO NA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA

Esta seção é dedicada à jurisprudência do STF, todavia foi necessário tratar de alguns aspectos procedimentais em relação ao processamento dos casos pelo Tribunal, inclusive com registro de algumas críticas encontradas na literatura. Vencida essa etapa, foi apresentada a posição do STF sobre o controle judicial dos atos do processo legislativo por meio dos fundamentos encontrados nas decisões analisadas.

4.1 Aspectos procedimentais

O escopo desta pesquisa limita seu objeto, no que se refere à jurisprudência brasileira, àquela oriunda do STF, Tribunal responsável pela guarda da Constituição Federal e por analisar MS questionando atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (BRASIL, 1988). A jurisprudência do STF evoluiu para aceitar a impetração de MS contra ato de membro das Mesas das Casas. No AgR MS 24.099, ficou decidido que “se o ato do Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados decorre de sua função na Mesa Diretora da Casa Legislativa, deve ser analisado pelo Supremo Tribunal Federal, em virtude do disposto no artigo 102, I, d, da Constituição Federal” (BRASIL, 2002a, p. 589). Também é aceita a impetração contra atos das Comissões Parlamentares de Inquérito como se observa no trecho seguinte da ementa do MS 23.452:

Comissão Parlamentar de Inquérito – Competência Originária do Supremo Tribunal Federal. **Compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, em sede originária, mandados de segurança e habeas corpus impetrados contra Comissões Parlamentares de Inquérito constituídas no âmbito do Congresso Nacional ou no de qualquer de suas Casas.** É que a Comissão Parlamentar de Inquérito, enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União, nada mais é senão a *longa manus* do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem, sujeitando-se, em consequência, em tema de mandado de segurança ou de *habeas corpus*, ao controle jurisdicional originário do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, "d" e "i"). (BRASIL, 1999a, p. 86, grifo nosso).

A Corte Constitucional brasileira pode manifestar suas decisões de duas maneiras: de forma monocrática ou colegiada. As decisões monocráticas são aquelas tomadas por Relatores e pela Presidência geralmente ao decidir medidas cautelares e pedidos de liminar, enquanto as decisões colegiadas são tomadas pelas duas turmas (compostas por cinco Ministros cada) e pelo

Plenário¹⁵. As decisões analisadas nesta pesquisa são, na sua grande maioria, de Plenário. A forma como as decisões são tomadas em Plenário merece uma explicação mais detalhada. O Pleno do STF é composto por onze Ministros, dentre eles um presidente. Os processos possuem um Relator, que é o primeiro a se pronunciar na sessão de julgamento. Após o voto do Relator, os Ministros se pronunciam na ordem inversa da antiguidade (BRASIL, 2012d).

Essa configuração de julgamento tem como consequência um acórdão formado por ementa, decisão ou acórdão propriamente dito, relatório e votos dos Ministros. A ementa e a decisão são manifestações do Pleno, já o relatório é elaborado pelo Relator, e os votos são manifestações dos Ministros isoladamente. Por esse motivo, é possível encontrar posicionamentos contrários à ementa dentro de um mesmo acórdão. Isso acontece quando as decisões não são unânimes e há votos divergentes. Ressalte-se que, mesmo em um processo com decisão unânime, é possível encontrar Ministros usando argumentos diferentes para chegar às mesmas conclusões.

Há registros na literatura criticando essa forma de julgamento:

Hoje, o que temos é a somatória de 11 votos (que, em um grande número de casos, já se encontram redigidos antes da discussão em plenário) **e não uma decisão da Corte**, decorrente de uma robusta discussão entre os Ministros [...] **as decisões precisam deixar de ser vistas como uma somatória aritmética de votos díspares**. Na realidade, o que o sistema jurídico necessita são decisões que correspondam a um maior consenso decorrente de um intenso processo de discussão e deliberação da Corte. Evidente que sempre deverá haver espaço para votos discordantes e opiniões complementares, mas a maioria deveria ser capaz de produzir uma decisão acordada, um acórdão, que representasse a opinião do Tribunal. Isto daria mais consistência a decisões judiciais de grande impacto político (VIEIRA, 2008, p. 458, grifo nosso).

A ressalva é necessária, pois, nas exposições feitas no decorrer deste capítulo, há registros de trechos de votos de Ministros vencidos, portanto não necessariamente os votos citados representaram a posição dominante no Tribunal naqueles julgamentos, o que será destacado em cada caso.

Também deve ser esclarecido como o STF é acionado para se pronunciar sobre os vícios no processo legislativo. O instrumento admitido pela Corte é o Mandado de Segurança, proposto por Parlamentar (Deputados Federais e Senadores). O *leading case* sobre o tema foi o MS 20.257, no qual o Tribunal admitiu o Mandado de Segurança contra “ato da Mesa do

¹⁵ Para a definição de competências dos órgãos da Corte ver regimento interno do STF, capítulos I, II e III da Parte I (BRASIL, 2012d).

Congresso que admitiu a deliberação de proposta de emenda constitucional que a impetração alega ser tendente a abolição da república” (BRASIL, 1980b, p. 312). Nesse caso o STF entendeu que a Constituição vedava o próprio processamento da lei ou emenda, impedindo a apresentação ou deliberação da proposição (BRASIL, 1980b).

Esse precedente ainda é utilizado, como se observa em trecho de ementa do MS 24.642:

I. - O parlamentar tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional. Legitimidade ativa do parlamentar, apenas.

II. - Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Ministro Moreira Alves (*leading case*), RTJ 99/1031; MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello, RDA 191/200; MS 21.303-AgR/DF, Ministro Octavio Gallotti, RTJ 139/783; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, "DJ" de 12.09.2003 (BRASIL, 2004, p. 211, grifo nosso)

O Ministro Gilmar Mendes também defende o uso do MS para acionamento do STF. Para o Ministro, nesse caso haveria uma mutação constitucional, permitindo a impetração do Mandado de Segurança não para proteger direito líquido e certo e sim visando solucionar um típico conflito de atribuição ou conflito entre órgãos (BRASIL, 2013a).

Apesar de existirem argumentos a favor da impetração do Mandado de Segurança para garantir o devido processo legislativo, verifica-se que as regras que determinam seu processamento podem acarretar um prejuízo ao controle. Isso ocorre porque o autor pode desistir a qualquer tempo ou, se a proposição objeto de controle for transformada em lei ou outro ato normativo equivalente, o Mandado de Segurança perde seu objeto e é extinto (BARBOSA, 2010)¹⁶.

Não há possibilidade de converter o MS em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), e com isso o STF tem que encerrar a discussão e aguardar eventual questionamento da norma pela via direta de controle. Além disso, há incerteza sobre a titularidade do direito ao devido processo legislativo. O STF entende que ela pertence ao parlamentar, todavia “essa restrição da titularidade do direito ao devido processo legislativo equivale à ultrapassada concepção do direito parlamentar como direito corporativo” (BARBOSA, 2010, p. 192). O direito ao devido processo legislativo deveria ser encarado com um direito difuso, cuja titularidade pertence à sociedade, e não apenas ao parlamentar.

¹⁶ Para exemplos de extinção, ver MS 21.131, MS 21.311, MS 26.915.

Uma sugestão apresentada por Barbosa (2010) é que esse controle seja manejado por Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), pois visualiza ofensa a preceito fundamental (ao devido processo legislativo) e a possibilidade de conversão da ADPF em ADI quando o projeto for convertido em lei¹⁷. Conforme registro feito por Macedo (2007), houve uma tentativa do Poder Legislativo de regulamentar a ADPF materializada no PL (Projeto de Lei) n. 2.872/1997. De acordo com o texto da ementa do referido projeto de lei, ele dispunha “[...] sobre a reclamação ao Supremo Tribunal Federal em caso de descumprimento de preceito constitucional no processo legislativo e dá outras providências” (BRASIL, 1997, p. 1). Ocorre que o Poder Executivo vetou o dispositivo que previa o cabimento de ADPF quando houvesse violação de norma regimental no curso do processo legislativo. Seria esse veto suficiente para inviabilizar essa alternativa? Barbosa (2010) entende que não, pois vislumbra a possibilidade de admissão da ADPF mesmo sem previsão legal expressa, uma vez que:

Em primeiro lugar, as razões do veto não são, em nenhuma medida, vinculantes. Segundo, o posicionamento do STF a respeito da sindicabilidade de atos fundados exclusivamente em normas regimentais, invocado pelo Presidente como fundamento constitucional de sua decisão, sofreu significativas alterações nos últimos anos. Por fim, é perfeitamente possível inferir dos dispositivos que permanecem no texto vigente da lei a possibilidade de manejo da ADPF para os fins aqui discutidos, os quais são reputados, inclusive, como ínsitos a jurisdição constitucional democrática (BARBOSA, 2010, p. 206).

Além do MS, também há possibilidade de o STF exercer controle por meio das ações originárias específicas para o controle de constitucionalidade concentrado. Nesse caso, analisando *a posteriori*, se durante a edição de norma houve alguma inconstitucionalidade.

Feitas essas ressalvas, passa-se ao exame das decisões do STF em que há posicionamento sobre a possibilidade de utilização das normas constitucionais e/ou regimentais como um parâmetro para controle judicial do processo legislativo. Para enriquecer o debate, também foram trazidas decisões acerca de a criação/instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), excluídas aquelas que envolvem alegação de ofensa a direito de investigado e/ou depoentes. A inclusão de casos que envolvem CPI justifica-se devido ao avanço que eles proporcionaram à jurisprudência do STF, quando a Corte passou a atuar como um garantidor dos direitos das minorias parlamentares, conforme será discutido no item 4.2.4 a seguir.

4.2 Posição do STF sobre o controle judicial dos atos do processo legislativo – fundamentos encontrados na jurisprudência

¹⁷ Para possíveis dificuldades a serem encontradas no uso da ADPF, Barbosa (2010, p. 206-208).

As decisões analisadas se estendem por mais de trinta anos, sendo as primeiras datadas de 1980¹⁸. Esse período foi escolhido por compreender a transição democrática, a instalação da Assembleia Constituinte e a vigência da atual Constituição, correspondendo à fase mais recente da democracia brasileira. Quanto à apreciação dos atos *interna corporis*, a jurisprudência do STF pode ser agrupada em dois polos: aquelas decisões que utilizam apenas o texto constitucional para sua fundamentação e as decisões que utilizam o texto das normas regimentais combinado ou não com a Constituição. Todavia, nesse momento, a jurisprudência foi agrupada em tópicos, de acordo com os fundamentos nelas utilizados e, quando coube, indicamos se os fundamentos da decisão se apoiam apenas na Constituição, nas normas regimentais ou em ambas.

Dentro de um mesmo tópico, podem existir decisões proferidas em décadas distintas, então a data da decisão também foi uma forma de organizar a jurisprudência. Essa diferenciação temporal é relevante porque a composição da Corte sofreu diversas alterações nesse período¹⁹.

Destaca-se que a maior parte das decisões objetos da análise são acórdãos, que contêm o posicionamento de todos (ou pelo menos da maioria) dos onze Ministros. As decisões monocráticas de Relatores e da Presidência não são objetos principais desse estudo, pois apresentam posições isoladas. Contudo, possuem um papel relevante na revisão de posicionamentos do Tribunal, pois introduzem novos argumentos na discussão, possibilitando uma mudança de orientação no longo prazo. Assim algumas decisões monocráticas serão discutidas em virtude de sua relevância e originalidade dos argumentos trazidos ao debate, o que pode possibilitar um novo entendimento da Corte no futuro.

Uma última ressalva: o problema desta pesquisa contém implicitamente a ideia de que o Poder Judiciário poderia colaborar para a condução regular do processo legislativo; mas algumas decisões apresentadas a seguir²⁰ demonstram que nem sempre a melhor solução é adotada pelo STF. Benvindo destaca:

[...] é altamente falacioso acreditar que o Judiciário é meramente um poder técnico e,

¹⁸ Há registros na literatura que estendem a análise por um período maior de tempo (MACEDO, 2007), todavia neste estudo foi dada preferência a decisões mais recentes a partir do período de redemocratização e da edição do texto constitucional vigente.

¹⁹ Para um registro das diferentes composições do STF ver Brasil (2012c).

²⁰ Em especial a decisão cautelar no MS 32.033 e a do Plenário na ADI 4.029.

desse modo, alheio à política, aos jogos de poder, como se o âmbito do direito discutido pelos tribunais fosse o local de sabedoria, da dignidade interpretativa, da racionalidade, enquanto que o da política seria um mundo sombrio, imprevisível, caótico e irracional (2014, p.73).

Dessa forma, é preciso reconhecer que o STF também possui um papel político, e que motivações pessoais e pressões externas podem influenciar na tomada de decisão, principalmente nas decisões monocráticas, além do desconhecimento de todos os aspectos do processo legislativo, provocando decisões que não tiveram suas consequências previamente calculadas.

4.2.1 Intangibilidade dos atos *interna corporis*

O fundamento que domina a jurisprudência do STF, nas últimas décadas, está contido no acórdão do MS 20.247 (BRASIL, 1980a) julgado em 18 de setembro de 1980, já referenciado no item 3.2. Nesse MS questionava-se o indeferimento pelo Presidente do Senado Federal, atuando como Presidente do Congresso Nacional, de requerimento de anexação²¹ de PEC de autoria de parlamentar a PEC de autoria do Poder Executivo, pois ambas tratavam sobre a eleição direta²² para Senadores e Governadores alegando falta de analogia ou conexão.

Na decisão ficou assentado que, apesar de a literatura admitir a revisão de atos do Poder Legislativo para verificar se “[...] há inconstitucionalidade, ilegalidades e infringências regimentais” (MEIRELLES, 1979 apud BRASIL, 1980a, p. 98), esse exame deve ater-se às formalidades do ato, deixando o mérito para análise das Casas Legislativas por se tratar de questão *interna corporis* (BRASIL, 1980a).

A segurança foi indeferida. Na ementa encontra-se a fundamentação da decisão:

Mandado de segurança contra ato do presidente do Senado, que, na presidência da sessão do Congresso Nacional, indeferiu requerimento de anexação de projeto de emenda constitucional por entender inexistir, no caso, analogia ou conexão.

- Trata-se de questão "interna corporis" que se resolve, exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário.

Mandado de segurança indeferido (BRASIL, 1980a, p.82, grifo nosso).

O MS 20.247 (BRASIL, 1980a) funciona como um *leading case*, desse modo é utilizado em diversas decisões posteriores para justificar a intangibilidade dos chamados atos

²¹ O Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN) não trata da chamada anexação de proposições, também chamada de apensação ou tramitação conjunta, por isso, o Presidente do Congresso aplicou a previsão do art. 151 do RCCN que prevê a aplicação subsidiária dos RISF e RICD respectivamente nas suas omissões (BRASIL, 1970a). Ressalte-se que, antes da promulgação da CF vigente, as propostas de emenda à Constituição tinham um trâmite diferente do atual. Elas eram apreciadas de forma conjunta pelo Congresso Nacional.

²² Respectivamente PEC n. 43/1979 e PEC n. 74/1980.

interna corporis. Para o Tribunal, são consideradas *interna corporis* questões que envolvam as normas regimentais das Casas Legislativas – como aquelas que discutem a observância ou a interpretação dessas normas. Esse é o entendimento extraído da ementa do acórdão que decidiu, em 19 de outubro de 1984, o MS 20.471, ao afirmar 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*” (BRASIL, 1984c, p. 40, grifo do original).

O MS em questão, juntamente com os MS 20.464 (BRASIL, 1984a) e MS 20.452 (BRASIL, 1984b), era relacionado à PEC n. 5/1983, conhecida como “Emenda Dante de Oliveira”²³. Essa proposta buscava reinstaurar as eleições diretas para Presidente e Vice-Presidente da República indo no mesmo sentido do movimento popular conhecido como “Diretas Já”. A PEC foi rejeitada, pois não alcançou o quórum qualificado de aprovação exigido para emendas à Constituição. Foram 298 votos “sim”, 65 votos “não” e 03 abstenções²⁴; faltaram 22 votos para atingir dois terços dos membros da Câmara dos Deputados, acarretando o encerramento da tramitação da proposição.

Conforme Relatório, o impetrante desejava que a PEC, da qual era um dos autores, fosse apreciada. Para tanto, requeria a convocação de sessão específica para apreciação da matéria ou inclusão na ordem do dia de eventual sessão já convocada. Nesse caso, os Ministros vislumbraram existência de questão meramente regimental, apesar da menção pelo impetrante do art. 48 da Constituição vigente à época. Por essa razão, o MS não foi conhecido. Destaca-se que o impetrado apresentou diversos argumentos regimentais que justificariam o procedimento adotado na tramitação da proposição, todavia eles foram desconsiderados conforme trecho do voto do Ministro Francisco Rezek, Relator do caso:

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** [...] 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 (BRASIL, 1984c, p. 49, grifo nosso).

²³ Para um relato histórico e contextualizado da apresentação, tramitação, deliberação e desdobramentos da rejeição da PEC 5/1983, ver Leonelli e Oliveira (2004).

²⁴ Ficha de tramitação da proposição disponível em:

<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=18035> . Acesso em: 10 jun. 2015.

No MS 20.509 (BRASIL, 1985), o Tribunal também se considerou incompetente para apreciar a questão por se tratar de matéria *interna corporis* em que se questionava o mérito do ato, e não alguma formalidade. Esse é o conteúdo da ementa do acórdão:

Atos *interna corporis*, proferidos nos limites da competência da autoridade dada como coatora, **com eficácia interna**, ligados a continuidade e disciplina dos trabalhos, sem que se alegue preterição de formalidade, atacando-se, ao invés, **o mérito da interpretação do regimento, matéria em cujo exame não cabe ao judiciário ingressar** (BRASIL, 1985, p. 22, grifo nosso).

Ressalte-se que o tema central do processo refere-se à composição das Comissões Permanentes e à distribuição de tempo para comunicações de Liderança na Câmara dos Deputados, devido à criação de partido político ainda pendente de registro no órgão competente – Tribunal Superior Eleitoral. Esse tema tangencia o processo legislativo, pois interfere na apreciação da proposição nas Comissões e na discussão em Plenário.

O impetrante sentia-se prejudicado, pois parlamentares que pertenciam ao mesmo partido que ele – Partido Democrático Social – migraram para um novo partido – Partido da Frente Liberal – diminuindo a participação do partido do impetrante na Câmara dos Deputados, devido a aplicação da proporcionalidade partidária que regula a atividade legislativa (BRASIL, 1985).

Na década de 1990, o STF reafirma o fundamento contido no MS 20.247: se a norma utilizada como parâmetro para controle for o regimento interno, o Poder Judiciário não pode atuar. Esse é o posicionamento dominante contido nas ementas dos acórdãos proferidos nos MS 21.374 (BRASIL, 1992), MS 22.503 (BRASIL, 1996a), MS 22.494 (BRASIL, 1996b) e no AgR MS 21.754 (BRASIL, 1993) – em que pese haver outros fundamentos/argumentos minoritários e vencidos no inteiro teor dos acórdãos que serão abordados nos tópicos seguintes. Este último processo tratava de discussão sobre a (não) observância do quórum regimental para abertura de sessão do Congresso Nacional destinada à leitura de Projeto de Resolução n. 3/1993, que fixava data para início dos trabalhos da revisão constitucional prevista no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF (BRASIL, 1993)²⁵.

A sessão realizou-se sem que houvesse o mínimo necessário de Parlamentares presentes. Tal fato foi questionado pelos impetrantes na inicial do MS, inclusive com pedido

²⁵ Esse acórdão possui uma grande parte de seu conteúdo destinado a discutir o cabimento de Agravo Regimental da decisão do Relator (matéria atualmente pacificada no STF), todavia a questão processual da decisão será suprimida por não contribuir para o estudo.

liminar para suspender a eficácia do procedimento adotado na referida sessão do Congresso. A liminar foi concedida pelo Relator, Ministro Marco Aurélio, suspendendo a eficácia do procedimento realizado (leitura) até a decisão final no MS. A concessão da liminar implicou a apresentação do agravo regimental e, por consequência, no pronunciamento do Plenário.

O agravo foi provido para não conhecer o MS, sob argumento de se tratar de matéria *interna corporis*, destarte não sujeito à análise judiciária. O Relator original foi vencido, e funcionou como Relator para o acórdão o Ministro Francisco Rezek, que afirmou em seu voto:

Há entretanto um domínio reservado à instituição parlamentar, onde, ainda que se produza incidente capaz de convencer determinados congressistas de que alguma prerrogativa sua foi arranhada, de que as normas regentes do funcionamento da Casa não foram fielmente obedecidas, **a solução há de encontrar-se dentro do próprio Congresso** (BRASIL, 1993, p. 324-325, grifo nosso).

Caberia ao Congresso Nacional – não ao Poder Judiciário – resolver a questão. Essa seria uma característica inerente ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CF). O Ministro também reconhece que há alguns registros na literatura de controle judicial com base no regimento interno, mas rechaça esse posicionamento e reitera o caráter *interna corporis* das normas regimentais (BRASIL, 1993).

Um exemplo de registro mais recente, o MS 24.356²⁶ afirma:

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATOS DO PODER LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. ATO INTERNA CORPORIS: MATÉRIA REGIMENTAL.

I. - **Se a controvérsia é puramente regimental, resultante de interpretação de normas regimentais, trata-se de ato *interna corporis*, imune ao controle judicial**, mesmo porque não há alegação de ofensa a direito subjetivo.

II. - Mandado de Segurança não conhecido (BRASIL, 2003a, p. 319, grifo nosso).

Em algumas decisões do STF, contudo, a intangibilidade das normas regimentais está sendo mitigada como na decisão monocrática proferida em caráter liminar no MS 31.816 (BRASIL, 2012b). Esse MS questionava o rito de apreciação do veto parcial n. 38/2012, aposto pela Presidente da República ao PL n. 2.565/2011, que redistribuía *royalties* obtidos pela exploração de petróleo e outros derivados²⁷.

²⁶ O assunto discutido nesse MS está fora do escopo da pesquisa. Trata-se de denúncia contra Deputada Federal e questionava o trâmite adotado pela Presidência da Câmara dos Deputados, todavia serve para exemplificar a atualidade do precedente.

²⁷ Conforme ementa do PL “Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos *royalties* e da participação especial devidos em função da **exploração de petróleo**, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha”. Disponível em:

A Constituição determina que o veto seja apreciado em sessão conjunta do Congresso Nacional no prazo de trinta dias a contar do seu recebimento; se isso não ocorrer, o veto passa a trancar a pauta do Congresso, conforme art. 66, §§ 4º e 6º (BRASIL, 1988). O Relator, Ministro Luiz Fux, reconheceu que havia uma omissão do Poder Legislativo, pois mais de três mil vetos aguardavam deliberação. O Impetrante questionava a apreciação dos vetos sem observância da ordem cronológica e violações de diversos dispositivos do RCCN (BRASIL, 2012b).

O Relator deferiu o pedido liminar e determinou que a apreciação dos vetos deveria seguir a ordem cronológica. Entre os quatros fundamentos que ele usa para justificar sua decisão, dois são correlatos à intangibilidade das normas regimentais. Primeiramente o Ministro afirma que os Regimentos são verdadeiras normas, logo “sua violação, ademais, habilita a pronta e imediata resposta do ordenamento jurídico. Nesse cenário, é inconcebível a existência de normas cujo cumprimento não se possa exigir coercitivamente” (BRASIL, 2012b, p. 23). Em segundo lugar, entende que as normas regimentais são uma autolimitação voluntária do legislador, demonstrando “[...] um pré-compromisso com a disciplina interna de suas atividades” (BRASIL, 2012b, p. 23).

Argumenta, ainda, o Ministro Luiz Fux:

[...] é preciso demarcar que a jurisprudência tradicional desta Corte se consolidou no sentido de que tais assuntos se qualificam como questões *interna corporis*, considerando-os imunes ao controle judicial. Subjacente a tal orientação encontra-se um resquício da **concepção ortodoxa do princípio da separação de poderes**, que, de certa forma, ainda visualiza a existência de domínios infensos à intervenção judicial, reservados que seriam à instituição parlamentar, responsável pela solução final de toda e qualquer matéria emergente no seu interior.

Tal concepção, todavia, não parece a mais adequada. Em um Estado Democrático de Direito, como o é a República Federativa do Brasil (CF, art. 1º, *caput*), é paradoxal conceber a existência de campos que estejam blindados contra a revisão jurisdicional, adstritos tão somente à alçada exclusiva do respectivo Poder. Insulamento de tal monta é capaz de comprometer a própria higidez do processo legislativo e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas. **Daí por que se impõe revisitar esta atávica jurisprudência do Tribunal** (BRASIL, 2012b, p. 22-23, grifo nosso).

Contudo o Plenário cassou a liminar ao decidir Agravo Regimental, sendo o Relator vencido. Os argumentos utilizados pela maioria vencedora eram relacionados à natureza da medida liminar no MS, ou seja, questões formais/processuais e à impossibilidade do exercício

do controle judicial com base nas normas regimentais (BRASIL, 2013a). O *writ* acabou perdendo objeto em virtude da rejeição do veto em 06 de março de 2013²⁸.

4.2.2 Ofensa (ameaça ou lesão) a direito subjetivo

Essa ofensa se desdobra em duas alternativas: uma mais específica – ao direito público subjetivo do parlamentar ao devido processo legislativo –; e uma mais genérica – quando não é especificado qual e a quem pertence o direito subjetivo ofendido. Apesar de a primeira alternativa ser uma das formas de manifestação da segunda, optou-se por fazer uma abordagem dúplice, uma vez que se verificou, nos casos estudados, que o STF também utiliza a expressão mais específica com frequência. Essa diferenciação dá a impressão de que as duas abordagens correspondem a coisas distintas; a primeira mais específica e relacionada apenas ao direito do congressista de não participar de processo legislativo contrário à Constituição, e a segunda mais ampla e genérica, alcançando congressistas e terceiros estranhos ao Poder Legislativo.

4.2.2.1 Direito (público subjetivo do parlamentar) ao devido processo legislativo

Ainda no período de transição democrática e sob a égide de Constituição fruto do regime autoritário, encontra-se o segundo fundamento mais relevante para a jurisprudência brasileira ao discutir o controle judicial do processo legislativo. Cuida-se do MS 20.257, decidido em 8 de outubro de 1980, que questionava a deliberação de PEC que, na visão dos impetrantes, tenderia a abolir a federação, atingindo cláusula pétrea²⁹. O MS foi indeferido, pois a Corte entendeu que a PEC não afetava a estabilidade da Federação, não ocorrendo inconstitucionalidade. O avanço dessa decisão foi o reconhecimento do “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 [...] ou a sua deliberação” (BRASIL, 1980b, p. 312, grifo nosso).

Os parlamentares tiveram a garantia de não participar de processo legislativo em desacordo com a Constituição, uma vez que “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” (BRASIL, 1980b, p. 312).

²⁸ Para detalhes da tramitação:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=524645>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

²⁹ As PEC n. 51/1980 e PEC n. 52/1980 prorrogavam os mandatos de prefeitos e vereadores.

Esse precedente evoluiu nos anos seguintes quando o STF passou a reconhecer que apenas os parlamentares possuem direito público subjetivo de buscar a observância do devido processo legislativo, como é apontado nos parágrafos seguintes, apesar das críticas da literatura já registradas no item 4.1 acima.

O fundamento voltou a ser registrado no MS 20.452, decidido em 7 de novembro de 1984. O Mandado de Segurança discutia a forma como o quórum qualificado para aprovação de PEC deveria ser calculado, com base no número de presentes ou no total de membros de cada Casa Legislativa. Numa questão de ordem, o Ministro Moreira Alves questionou “[...] se os impetrantes, na qualidade de parlamentares, são titulares de direitos subjetivos públicos que lhes atribuem legitimação para impetrar a presente segurança” (BRASIL, 1984b, p. 174). Eram impetrantes do MS um Senador, um Deputado Federal e o Vice-Governador do estado de São Paulo, este último foi excluído da lide por ser parte ilegítima, prosseguindo em relação aos demais para denegar a segurança (BRASIL, 1984b).

Na década de 1990, uma das decisões que mencionam o direito do parlamentar ao devido processo legislativo é o AgR MS 21.754, já descrito no item 4.2.1, que não foi conhecido, pela maioria dos Ministros, por se tratar de matéria *interna corporis*, porém, nos votos vencidos, há registros de posicionamentos divergentes. O Ministro Celso de Mello, por exemplo, afirma que:

Os membros do Congresso Nacional têm, nesse contexto, inquestionável **direito público subjetivo à observância do devido processo legislativo**. Torna-se-lhes possível, em consequência, o acesso à tutela jurisdicional do Estado, sempre que do ato da Mesa das Casas legislativas derivar lesão a qualquer preceito inscrito na Constituição da República (BRASIL, 1993, p. 337, grifo nosso).

Percebe-se que a jurisprudência dominante sobre o direito ao devido processo legislativo é restrita às normas de processo legislativo com previsão constitucional. Ainda assim, em 1992, há um voto isolado do Ministro Celso de Mello proferido no MS 21.374, que tratava sobre o apoio necessário para apresentação de requerimento de urgência a projeto de autoria do Impetrante, que estende o direito ao devido processo legislativo a observância das normas regimentais. O Ministro afirma:

Os atos *interna corporis* – não obstante abrangidos pelos círculos de imunidade que excluem a possibilidade de sua revisão judicial – não podem ser invocados, com essa qualidade e sob esse color, para justificar a **ofensa ao direito público subjetivo que os congressistas titularizam** e que lhes confere a **prerrogativa institucional à devida observância**, pelo órgão a que pertencem, **das normas constitucionais e regimentais**

ao processo de atuação da instituição parlamentar (BRASIL, 1992, p. 108-109, grifo nosso).

4.2.2.2 Ofensa a direito subjetivo de congressistas e/ou de terceiros

Conforme o art. 5º, inc. XXXV da CF, “[...] a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988, p. 4); trata-se do direito de ação (SILVA, 2009). A Constituição garante o monopólio da jurisdição ao Poder Judiciário e que a lesão ou ameaça a qualquer direito (subjetivo, coletivo) será protegida pela atividade jurisdicional (SILVA, 2009). Portanto, não seria diferente no caso de a ofensa ter origem no Poder Legislativo.

Na jurisprudência do STF, há registros que utilizam esse argumento para justificar o exercício do controle judicial, como será apontado a seguir. No MS 21.374, decidido em 13 de agosto de 1992, por exemplo, apesar do indeferimento invocando os precedentes firmados nos MS 20.247 (BRASIL, 1980a) e MS 20.471 (BRASIL, 1984c) – atos *interna corporis* –, houve manifestação de um Ministro reconhecendo a possibilidade de apreciação de atos do Poder Legislativo quando houver ofensa a direito. O Ministro Celso de Mello destacou que a jurisprudência do Tribunal limita a competência para resolver questões *interna corporis* às próprias Casas Legislativas, todavia ressalva que, para efeito de apreciação judicial, as hipóteses de lesão ou ameaça a direitos estão fora da competência discricionária dos Parlamentos, o que ele entende não ter acontecido no MS julgado (BRASIL, 1992).

No ano seguinte, no julgamento no AgR MS 21.754, os Ministros Ilmar Galvão, Carlos Velloso, Moreira Alves, Néri da Silveira, Octavio Gallotti e Sepúlveda Pertence afastam a competência do Poder Judiciário para julgar o caso por não verificarem ofensa a direito subjetivo. Esse posicionamento é encontrado na síntese elaborada pelo Ministro Moreira Alves:

Sr. Presidente, em face de nosso ordenamento constitucional, as questões *interna corporis* são as que nascem e se exaurem na intimidade dos Poderes do Estado, estando imunes ao controle judicial, **desde que não firam ou ameacem direito subjetivo**, pois, se isso ocorrer, **essa imunidade cede diante da garantia constitucional de que nem sequer a lei pode excluir a apreciação do Poder Judiciário a ameaça ou a lesão a direito**. No caso, Sr. Presidente, não há direito subjetivo nem interesse geral de observância das normas jurídicas, o que evidentemente não dá margem a mandado de segurança” (BRASIL, 1993, p. 363, grifo nosso).

O mesmo aconteceu no voto do Ministro Sidney Sanches proferido no MS 22.503, no qual relembra que o STF vinha admitindo MS “[...] mesmo **contra interpretação de normas regimentais da Câmara ou do Senado**, quando o impetrante alegue **violação de direito individual**” (BRASIL, 1996a, p. 489, grifo nosso) invocando a previsão contida no art. 5º da CF.

No referido processo, o Ministro Celso de Mello registra que o princípio da separação de Poderes não pode ser utilizado como uma forma de blindagem de um órgão quando houver lesão a direito subjetivo (BRASIL, 1996a). Se houvesse lesão a direito, o controle judicial não poderia ser afastado sob alegação de se tratar de matéria *interna corporis*, mas, como foi dito anteriormente, o MS em questão foi indeferido.

O mesmo Ministro volta a discutir a questão no MS 22.494, que tratava de impugnação ao provimento, em grau de recurso, de questão de ordem pelo Plenário do Senado determinando o arquivamento de requerimento de criação da chamada “CPI dos Bancos”. Em 19 de dezembro de 1996, por maioria apertada, o *writ* não foi conhecido pelo Plenário devido à existência de matéria regimental – questão *interna corporis* (BRASIL, 1996b). Entre os vencidos, o Ministro Celso de Mello que afirma ser:

[...] da essência de nosso sistema constitucional, portanto, que, **onde quer que haja uma lesão a direitos subjetivos, não importando a origem da violação**, aí sempre incidirá, em plenitude, a possibilidade de controle jurisdicional. A **invocação do caráter *interna corporis*** de determinados atos, cuja prática possa ofender direitos assegurados pela ordem jurídica, **não tem o condão de impedir a revisão judicial** de tais deliberações. Os círculos de imunidade do poder – inclusive aqueles que concernem ao Poder Legislativo – não tem a missão de fazer cessar os comportamentos ilícitos que vulnerarem direitos públicos subjetivos (BRASIL, 1996b, p. 421, grifo nosso).

No citado processo, o também vencido Ministro Sepúlveda Pertence vislumbra a possibilidade de a violação às normas regimentais acarretar a violação de direito subjetivo de titularidade dos parlamentares ou de terceiros estranhos ao Congresso (BRASIL, 1996b). A Corte voltou a reafirmar essa fundamentação, em 2005, ao decidir o MS 24.831 – que será discutido com mais profundidade no tópico a seguir. Segundo trecho da ementa do acórdão:

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** (BRASIL, 2005, p. 234, grifo do original).

Em relação a esse fundamento, há decisões que utilizam apenas o texto constitucional como parâmetro de controle, e há votos isolados de Ministros que também admitem o controle com base nas normas regimentais, demonstrando a existência de critérios concorrentes na jurisprudência do Tribunal, todavia, se a ofensa a direito subjetivo é o fundamento que justifica o controle judicial, o tipo de norma violada (constitucional ou regimental) deveria ter pouca importância.

4.2.3 Utilização do texto constitucional como um parâmetro de controle judicial

Esse fundamento é consolidado na jurisprudência do STF (MACEDO, 2007) e está contido no MS 20.257 (BRASIL, 1980b), quando a Corte examinou se a PEC questionada ofendia cláusula pétrea; e no MS 20.452 (BRASIL, 1984b), quando o Tribunal decidiu como deve ser calculado o quórum especial previsto na Constituição para aprovação de PEC.

Em 1993, ao julgar o AgR MS 21.754, o Ministro Celso de Mello afirma que o STF não admite que a alegação de natureza *interna corporis* possa afastar o controle judicial quando se questiona a observância de norma constitucional. Defende ainda que, apesar de excepcional, a interferência do Poder Judiciário no processo legislativo é justificada para garantir a supremacia da Constituição, todavia naquele processo não foi vislumbrada ofensa ao texto constitucional e o MS não foi conhecido (BRASIL, 1993).

Dez anos após o julgamento do agravo, o Ministro reafirma essa posição em voto proferido no MS 24.642 (BRASIL, 2004). O MS 24.642 questionava envio ao Senado de PEC que não teria sido apreciada em dois turnos na Câmara dos Deputados. Segundo o impetrante, houve mudança no texto entre os dois turnos, por isso ele entendia que a PEC apreciada no segundo turno era uma nova proposição que deveria ser submetida novamente a dois turnos de votação. O STF entendeu que o controle era cabível, pois a questão era relacionada ao processo legislativo previsto na Constituição, todavia não verificou ofensa ao art. 60, § 2º da CF (BRASIL, 1988), indeferindo a segurança (BRASIL, 2004).

Não obstante o STF afirmar expressamente que exerce o controle judicial utilizando como parâmetro apenas o texto constitucional, registram-se duas decisões em que as normas regimentais foram utilizadas para subsidiar a decisão da Corte. A primeira delas foi no MS 22.503, com decisão datada de 8 de maio de 1996. Esse MS alegava violação à proibição de repetir matéria de proposição rejeitada na mesma sessão legislativa. O projeto questionado era a PEC 33/1995, ou como ficou mais conhecida: PEC da Previdência. Esse MS teve repercussão nos trabalhos da Câmara dos Deputados, pois foi concedida liminar pelo Ministro Relator determinando que “[...] a Câmara dos Deputados, até o julgamento final deste mandado de segurança, abstenha-se da prática de qualquer ato concernente à tramitação da proposta de emenda constitucional 33-A/1995” (BRASIL, 1996a, p. 391).

A proposta tratava de uma reforma na Previdência Social e era patrocinada pelo Executivo Federal que desejava a implantação de reformas em pontos cruciais do Estado³⁰. Eram impetrantes do MS estudado Deputadas Federais que faziam oposição ao Governo Federal. Elas alegavam diversas violações ao RICD, mas o STF indeferiu o MS e afirmou que só conheceu o *writ* no seu viés constitucional:

PRELIMINAR: IMPETRAÇÃO NÃO CONHECIDA QUANTO AOS FUNDAMENTOS REGIMENTAIS, POR SE TRATAR DE MATÉRIA *INTERNA CORPORIS* QUE SÓ PODE ENCONTRAR SOLUÇÃO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO, NÃO SUJEITA À APRECIACÃO DO PODER JUDICIÁRIO; **CONHECIMENTO QUANTO AO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL** (BRASIL, 1996a, p. 385, grifo nosso).

Não obstante a afirmação contida na análise da preliminar levantada, ao avançar para o trecho referente ao mérito, percebe-se que o STF utilizou previsões contidas no RICD para subsidiar o controle judicial da tramitação da proposta. Trata-se do seguinte trecho da ementa:

II - Mérito.

1. Não ocorre contrariedade ao § 5º do art. 60 da Constituição na medida em que o Presidente da Câmara dos Deputados, autoridade coatora, aplica **dispositivo regimental adequado** e declara **prejudicada a proposição** que tiver **substitutivo aprovado**, e não rejeitado, ressalvados **os destaques (art. 163, V)**.

2. É de ver-se, pois, que tendo a Câmara dos Deputados apenas rejeitado o **substitutivo**, e não o projeto que veio por mensagem do Poder Executivo, não se cuida de aplicar a norma do art. 60, § 5º, da Constituição. Por isso mesmo, afastada a rejeição do **substitutivo**, nada impede que se prossiga na votação do projeto originário. O que não pode ser votado na mesma sessão legislativa é a emenda rejeitada ou havida por prejudicada, e não o **substitutivo** que é uma subespécie do projeto originariamente proposto (BRASIL, 1996a, p. 386, grifo nosso).

O § 5º do art. 60 da CF (BRASIL, 1988) veda a repetição de PEC com mesma matéria de proposta de emenda rejeitada ou tida como prejudicada na mesma sessão legislativa, mas a Constituição limita sua previsão a esse ponto. A prejudicialidade não foi definida pelo texto constitucional, mas pelo arts. 163 e 164 do RICD (BRASIL, 1989). Situação ainda mais específica ocorreu com a figura do substitutivo, que não possui previsão constitucional. A emenda substitutiva está prevista no § 4º do art. 118 do RICD (BRASIL, 1989) e no § 4º do art. 246 do RISF (BRASIL, 1970b) e pode ser entendida como a emenda que apresenta grandes alterações ao texto original, podendo ser vista como uma nova proposição. Verificou-se que o STF utilizou o RICD para examinar a constitucionalidade e a legalidade da apreciação da PEC, chegando, inclusive, a citar o art. 163, V do RICD na ementa do acórdão. Logo a definição do conceito de substitutivo e os desdobramentos da sua apreciação pela Câmara dos Deputados

³⁰ Sobre as reformas do Estado na década de 1990, ver Bresser Pereira (1997).

foram primordiais para a definição do prosseguimento ou não da PEC 33/1995.

Situação semelhante aconteceu no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 3, em 2 de dezembro de 1999. Essa ação questionava a constitucionalidade da Lei n. 9.424/1996. Eram apontados vícios materiais e formais, entretanto, para o estudo, é suficiente se debruçar sobre um dos vícios formais apenas: a mudança feita na redação de um artigo na Casa Revisora – Senado Federal – sem que a matéria fosse remetida novamente para análise da Casa Iniciadora – Câmara dos Deputados (BRASIL, 1999c).

De acordo com o parágrafo único do art. 65 da Constituição (BRASIL, 1988), se o projeto for emendado pela Casa Revisora, deverá retornar à Casa Iniciadora. O STF entendeu que a emenda feita no Senado Federal foi uma emenda de redação³¹, por isso não necessitava ser submetida novamente à votação na Câmara dos Deputados (BRASIL, 1999c). O argumento utilizado pela Corte para justificar o controle do processo legislativo foi que havia fundamento constitucional, não obstante o conceito de emenda de redação estar previsto apenas nas normas regimentais. Apesar dessa afirmação do Tribunal, a análise do Relator foi bem aprofundada, verificando se a alteração do texto produziu alguma mudança de significado.

Nessas duas decisões, verificou-se que, a despeito da negativa do STF, conceitos previstos no regimento interno foram utilizados para balizar a análise dos Ministros, inclusive expressamente citados na ementa de decisão como no MS 22.503 (BRASIL, 1996a). Essa é uma consequência da delegação feita no texto constitucional que permite as Casas Legislativas elaborarem seus regimentos internos. Embora o STF refute as normas regimentais como fundamento autônomo para o controle judicial do processo legislativo, tais normas encontram-se inevitavelmente articuladas com os dispositivos constitucionais, e por vezes a compreensão sobre o cumprimento ou não de uma norma da Constituição requer a interpretação de normas constantes dos regimentos internos das Casas Legislativas.

Ainda sobre o controle judicial com base no texto constitucional, citam-se duas decisões recentes proferidas nas ADI 4.029 e ADI 4.425. Devido à natureza jurídica das ADIs, a utilização da Constituição como parâmetro de controle está implícita. Na ADI 4.029, com acórdão datado de 8 de março de 2012, o STF declarou inconstitucional o art. 5º, caput, e os §§ 1º

³¹ De acordo com o art. 118, § 8º do RICD, “denomina-se emenda de redação a [emenda] modificativa que visa sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto” (BRASIL, 1989, p. 120).

e 2º do art. 6º da Resolução n. 1/2002 do Congresso Nacional, que dispõe sobre a apreciação das Medidas Provisórias.

A ADI questionava a constitucionalidade da Lei n. 11.516/2007 – que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade –, originada da Medida Provisória n. 366/2007. Havia impugnações de vícios formais e materiais; para a pesquisa são relevantes apenas os vícios formais, entre eles: a não emissão de parecer pela Comissão Mista de Deputados e Senadores prevista no § 9º do art. 62 da CF. Era prática usual que a Comissão não funcionasse e que os pareceres fossem feitos oralmente em Plenário pelo Relator, por delegação dos artigos declarados inconstitucionais (BRASIL, 2012a), porém o STF entendeu que essa delegação era inconstitucional, sendo imprescindível a manifestação da Comissão Mista, conforme o seguinte trecho da ementa do acórdão:

[...] 4. As Comissões Mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo.

5. **O art. 6º da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permite a emissão do parecer por meio de Relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, é inconstitucional** (BRASIL, 2012a, p.2, grifo nosso).

Num primeiro momento (7 de março de 2015), houve uma declaração de inconstitucionalidade da Lei 11.516/2007 com modulação de efeitos, ou seja, a lei só seria declarada nula vinte e quatro meses após a prolação da decisão, nesse mesmo prazo o Congresso poderia editar uma nova lei que garantisse a continuidade da autarquia. Contudo, no dia seguinte (8 de março de 2012), a Corte teve que buscar uma solução jurídica para resolver a situação de aproximadamente quinhentas Medidas Provisórias que tramitaram antes da declaração, pois os Ministros desconheciam que, na prática, as Medidas Provisórias não eram apreciadas pelas Comissões Mistas, e tal fato só foi levantado pelo Advogado-Geral da União por meio de uma questão de ordem após a conclusão do julgamento da matéria³².

Então o STF mudou sua decisão, declarando a inconstitucionalidade incidental dos

³² Para uma descrição do caso Veloso (2013) e para mostrar a mudança de posicionamento da Corte: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=202057>> e <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=202191&caixaBusca=N>>. Acessos em: 10 jun. 2015.

já citados dispositivos do RCCN, mas convalidando a tramitação das Medidas Provisórias já apreciadas e daquelas que estavam tramitando no Congresso, atribuindo efeito *ex nunc* à decisão. Como regra, a declaração de inconstitucionalidade no modelo concentrado brasileiro tem efeito *ex tunc*, entretanto o art. 27 da Lei 9.868/1999 afirma que:

Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de **segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal**, por maioria de dois terços de seus membros, **restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado** (BRASIL, 1999b, p. 6, grifo nosso).

Ressalte-se que a utilização desse mecanismo possui um teor significativo de discricionariedade, pois a definição dos conceitos de “segurança jurídica” e “excepcional interesse social” ficam a critério dos Ministros. Além disso, esse caso demonstra que o STF não domina as nuances e principalmente os desdobramentos do processo legislativo. Ao aplicar a Constituição e reconhecer a inconstitucionalidade do procedimento adotado pelo Congresso Nacional, o STF desconhecia que esse rito era regra na tramitação das Medidas Provisórias, e não exceção. O conhecimento prévio desse fato provavelmente implicaria a modulação de efeitos da decisão no mesmo momento em que ela foi proferida, e não no dia seguinte, como uma solução improvisada para resolver um problema criado pelo desconhecimento dos envolvidos no julgamento.

A segunda decisão citada em controle difuso é a ADI n. 4.425/DF, para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 62/2009; um de seus argumentos era a inconstitucionalidade formal, pois a matéria foi apreciada em dois turnos pelo Senado no mesmo dia, desrespeitando o interstício de cinco dias úteis entre os turnos de votação previstos no RISF (BRASIL, 1970b). Parte da ementa da decisão afirma:

1. A Constituição Federal de 1988 não fixou um intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação para fins de aprovação de emendas à Constituição (CF, art. 62, §2º), de sorte que inexistente parâmetro objetivo que oriente o exame judicial do grau de solidez da vontade política de reformar a Lei Maior. A interferência judicial no âmago do processo político, verdadeiro *locus* da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto da Constituição Federal. **Inexistência de ofensa formal à Constituição brasileira** (BRASIL, 2013b, p. 2, grifo nosso).

O Tribunal entendeu que, uma vez que a Constituição não estabelece o intervalo entre os turnos de votação, ela somente veda a votação de dois turnos simultaneamente, exigindo apenas que fossem feitas duas votações. O Ministro Dias Toffoli afirma que “admitir que se utilize um preceito regimental como paradigma do confronto equivaleria, na prática, à

constitucionalização de regra despida desse status” (BRASIL, 2013b, p. 140). Também reconhece que “[...] não concebe, da leitura da Constituição, a ideia de que quando se exigem os dois turnos, se exige uma maturação. Exige-se votação duas vezes, uma confirmação da votação” (BRASIL, 2013b, p. 162).

Uma posição minoritária nesse julgamento foi a do Ministro Marco Aurélio, que entendeu que a previsão regimental homenageava o texto constitucional ao estabelecer um intervalo entre as votações, além de reconhecer que esse intervalo entre os turnos permite a meditação e reflexão sobre o voto (BRASIL, 2013b)³³. A título de exemplo, no período compreendido entre os anos 1988 a 2008, vinte e quatro das cinquenta e sete emendas editadas tiveram o interstício entre os turnos de votação suprimidos em pelo menos uma das Casas (CARVALHO, H., 2010).

Em resumo, o argumento do controle judicial do processo legislativo com base no texto constitucional é reconhecido e utilizado pelo STF. Isso ocorre devido ao princípio da supremacia da Constituição (SILVA, 2009), que permite que todos os atos sejam apreciados à luz da Carta Magna.

4.2.4 Direito das Minorias

O STF tem entendido que existe um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares para garantir a participação ativa dos grupos minoritários no Congresso Nacional. Esse fundamento está contido nas decisões dos MS 22.503 (BRASIL, 1996a), MS 24.831 (BRASIL, 2005) e MS 26.441 (BRASIL, 2007). Ainda que de forma inicial, o voto isolado do Ministro Celso de Mello, no MS 22.503, reconhece que a Maioria não pode usar essa condição para justificar desvios arbitrários no curso do processo legislativo (BRASIL, 1996a).

Portanto, a Maioria deve respeitar os direitos essenciais dos grupos minoritários. Uma forma de garantir esse respeito é a observância das “regras do jogo” contidas nas normas constitucionais e regimentais.

[...] o **alegado** desrespeito à disciplina ritual de formação dos atos legislativos, além de **afetar** a própria validade jurídico-formal das normas editadas pelo Congresso Nacional, **também ofende** um postulado básico que informa a própria concepção do Estado Democrático de Direito, **que não tolera o uso arbitrário do poder e nem admite a**

³³ Para uma crítica à supressão de interstício entre os turnos de votação de PEC: Barbosa (2010); Carvalho, H. (2010).

desconsideração dos direitos dos grupos minoritários que integram o Parlamento como legítimos representantes do Povo (BRASIL, 1996a, p. 468, grifo do original).

Continua o Ministro Celso de Mello:

“O **desrespeito** às formalidades que inerem ao processo legislativo, o **desprezo** às cláusulas regimentais mandatórias e constitucionais que condicionam o processo de formação das leis e das emendas à Constituição, as **interpretações que frustram** os direitos essenciais dos grupos parlamentares minoritários e os **comportamentos institucionais** que concretizam ofensa aos atos de elaboração parlamentar das normas jurídicas **qualificam-se** como procedimentos intoleráveis, destituídos de qualquer legitimidade jurídica, ainda que buscando justificação para esses desvios arbitrários na prevalência da vontade da maioria, cujo predomínio, no âmbito do processo formativo das leis, há de resultar, no entanto, do incondicional respeito aos direitos e às prerrogativas dos **grupos minoritários**” (BRASIL, 1996a, p. 472, grifo do original).

Essa posição encontrava resistência dentro do Tribunal. O Ministro Nelson Jobim, por exemplo, demonstrou preocupação em seu voto no MS 24.642 (BRASIL, 2004), pois vislumbrava o uso do controle judicial por meio do Mandado de Segurança como uma forma de continuação da discussão política principalmente pelos congressistas que se sentiram derrotados na arena legislativa.

Não se pode negar que os grupos minoritários recorrem ao Poder Judiciário para buscar direitos que entendem violados dentro do Congresso Nacional. Tal fato se deve à característica contramajoritária das Cortes Constitucionais, muito discutida na literatura que debate as relações entre constitucionalismo e democracia. Dworkin relembra que é natural que “aqueles que pensam que a democracia significa a lei da maioria considerem o constitucionalismo antidemocrático” (2002, p. 158) ao apontar características da democracia que enfraquecem a Maioria.

Ocorre que, ao julgar o MS 24.831, a Corte se pronunciou coletivamente sobre a existência de um estatuto constitucional das minorias parlamentares, cuja maior expressão consiste no direito de investigação e fiscalização do exercício do poder (BRASIL, 2005). O STF entendeu que existe uma “[...] impossibilidade de a Maioria parlamentar frustrar, no âmbito do Congresso Nacional, o exercício, pelas minorias legislativas, do direito constitucional à investigação parlamentar” (BRASIL, 2005, p. 231).

No caso concreto, tratava-se de requerimento de instalação de CPI para investigar o uso de casas de bingos para a lavagem de dinheiro, que veio a ficar conhecida como “CPI dos Bingos”. Depois de conseguir o número constitucional de assinaturas para instalação da CPI, os requerentes se viram frustrados devido a não indicação de membros para compor a Comissão por

parte de algumas das Lideranças Partidárias, as quais cabiam vagas de acordo com o princípio da proporcionalidade partidária. Ao responder questão de ordem, o Presidente do Senado se recusou a suprir a omissão por entender não ter competência para fazer a indicação no lugar dos líderes.

O Tribunal decidiu que deveria ser aplicada analogicamente previsão contida no RICD permitindo a designação pelo Presidente do Senado dos membros faltantes. Com essa decisão, o STF indicou que o Poder Judiciário é responsável por “[...] garantir a integridade e a supremacia da Constituição” (BRASIL, 2005, p. 233-234). A motivação para essa determinação pode ser resumida na seguinte frase: “[...] **ninguém** se sobrepõe, **nem mesmo** os grupos majoritários, **aos princípios superiores** consagrados pela Constituição da República” (BRASIL, 2005, p. 233, grifo do original).

O fundamento também é reafirmado no MS 26.441 (BRASIL, 2007), inclusive com citações literais da ementa do MS 24.831 (BRASIL, 2005). A contribuição da decisão é a afirmação de que “a ofensa ao direito das minorias parlamentares constitui, em essência, um **desrespeito ao direito do próprio povo**, que também é representado pelos grupos minoritários que atuam nas Casas do Congresso Nacional” (BRASIL, 2007, p. 295, grifo nosso).

Outro registro é encontrado na decisão em caráter liminar, no MS 31.816, que já foi discutido algumas páginas atrás. O Relator fundamentou sua decisão em quatro razões, das quais duas já foram discutidas no item 4.2.1, faltando as duas últimas. Ambas estão relacionadas com a relação Maioria/Minoria. O Ministro ressalta que as normas regimentais trazem previsibilidade e segurança às minorias, funcionando como instrumento capaz de promover o equilíbrio entre esses grupos e impedindo “[...] que as maiorias eventuais atropelem, a cada instante, os grupos minoritários” (BRASIL, 2012b, p. 24). Além disso, também destaca que:

[...] há um **argumento de cidadania** para admitir a sindicabilidade judicial nas hipóteses de estrito descumprimento das disposições regimentais. Trata-se de **zelar pelo cumprimento das regras do jogo democrático**, de modo a **assegurar o pluralismo** necessário e exigido constitucionalmente no processo de elaboração das leis (BRASIL, 2012b, p. 24, grifo nosso).

Por fim, um dos posicionamentos mais recentes que retoma o direito das minorias está contido no MS 32.885, em que Senadores solicitavam que fosse criada CPI nos estritos termos contidos no requerimento por eles apresentado, e não com objeto de investigação amplo (BRASIL, 2014a). Tratava-se de requerimento de criação de CPI para investigar irregularidades envolvendo a empresa Petrobrás (compra da refinaria de Pasadena e pagamento de propina a

funcionários pela empresa Offshore), contudo havia outro requerimento com o objeto ampliado, incluindo a construção e operação da refinaria de Abreu e Lima em Pernambuco e contrato para aquisição de trens e metrô em São Paulo e no Distrito Federal.

O primeiro requerimento era de autoria da oposição, e o segundo, da base governista. Conforme notícias veiculadas na mídia, a base governista tinha interesse em enfraquecer a investigação sobre a Petrobrás ao incluir escândalos relacionados a governos de oposição na mesma CPI³⁴. A Relatora – Ministra Rosa Weber – monocraticamente deferiu em parte a medida liminar, suspendendo ato que submetia a criação da CPI ao Plenário do Senado e determinado a criação da CPI com objeto mais restrito.

Segundo a Ministra:

Há situações em que a aplicação pura e simples, no processo de decisão política, da regra da maioria resulta em injustiça na medida em que nega direitos titularizados por indivíduos ou minorias. Sem deixar de reconhecer a tensão, inerente à democracia constitucional, entre a regra da maioria e os direitos das minorias, **mostra-se incompatível com o estatuto conferido pela Constituição aos grupos minoritários**, ao consagrar o pluralismo político como fundamento do Estado democrático de direito (art. 1º, V, da Constituição da República), **a conduta que tem como resultado efetivo a negação de direitos por eles titularizados** (BRASIL, 2014a, p. 5, grifo nosso).

Demonstrando que a Corte atuou como um garantidor dos direitos das minorias parlamentares quando manobras, respaldadas pela Maioria, impediram que os grupos minoritários exercessem seu papel de oposição.

Quanto a este fundamento, há decisões que utilizam como parâmetro apenas a CF, como o MS 26.441 (BRASIL, 2007) e a decisão liminar proferida no MS 32.885 (BRASIL, 2014a). Bem como decisões que utilizam a CF e os regimentos internos, como o voto do Ministro Celso de Mello no MS 22.503 (BRASIL, 1996a) e o acórdão proferido no MS 24.831 (BRASIL, 2005). Essas duas últimas não se limitam apenas às normas constitucionais reproduzidas nos regimentos internos, abrangendo inclusive normas contidas exclusivamente nos textos regimentais.

4.2.5 (Im)possibilidade de controle de constitucionalidade preventivo

Quanto ao momento em que o controle de constitucionalidade é exercido, é possível falar em controle preventivo e repressivo. A literatura reconhece que o Poder Legislativo

³⁴ A título de exemplo: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2014/04/01/senado-le-requerimento-da-cpi-da-petrobras-oposicao-quer-comissao-mista.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

(por meio das Comissões de Constitucionalidade e Justiça) e o Poder Executivo (por meio do veto jurídico) são os órgãos responsáveis por analisar a constitucionalidade das proposições antes da transformação em norma jurídica (SIMÕES, 2007). Essas duas instâncias, entretanto, podem ser superadas pelo Plenário das Casas Legislativas, pois o parecer da Comissão e o veto podem ser rejeitados pela manifestação dos congressistas. Enquanto o Poder Judiciário seria o responsável por exercer o controle repressivo das normas editadas que já pertencem ao ordenamento jurídico do Estado.

Contrariando esse entendimento, o STF admitiu no MS 20.257 (BRASIL, 1980b), apesar de não utilizar naquele momento a expressão controle preventivo, a possibilidade de impetração de MS para garantir que Parlamentar não participasse de processo legislativo em desacordo com a Constituição³⁵. Na prática o precedente reconhece que a Constituição veda o processamento de determinadas proposições, pois apenas a apresentação e a deliberação delas já ofendem o texto constitucional. Ao admitir essa possibilidade, o STF reconhece a existência do controle judicial preventivo, pois o objeto do MS é proposição que ainda tramita no Congresso Nacional. No caso concreto, o MS foi indeferido, pois os Ministros não vislumbraram inconstitucionalidade nas alegações dos impetrantes.

Em 1991, ao julgar a ADI n. 466/DF, a Corte não conheceu da ação devido a “inexistência de controle preventivo abstrato (em tese) no direito brasileiro” (BRASIL, 1991, p. 55). A ADI questionava a tramitação de PEC que instituía casos para aplicação de pena de morte e, para os impetrantes, ofendia cláusula pétrea contida no art. 60, § 4º da CF. O Relator resgata a decisão proferida no MS 20.257, porém as diferencia, pois o Mandado de Segurança impugna a tramitação de proposta cujo simples processamento já ofende a Constituição. No presente caso, buscou-se uma declaração de inconstitucionalidade, em sede de controle abstrato, de norma que ainda não pertencia ao ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque “o direito constitucional positivo brasileiro, ao longo de sua evolução histórica, jamais autorizou – **como a nova Constituição promulgada em 1988 também não o admite** – o sistema de controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade, **em abstrato**” (BRASIL, 1991, p. 55, grifo do original).

Essa diferenciação entre os instrumentos aptos a provocar o STF não é um argumento sólido o suficiente, pois se, em vez de utilizar a ADI, um parlamentar tivesse

³⁵ O conteúdo do MS 20.257 já foi tratado no item “4.2.2.1 Direito (público subjetivo do parlamentar) ao devido processo legislativo”.

impetrado um MS alegando ofensa ao direito subjetivo e solicitando a suspensão da PEC com conteúdo que claramente afronta cláusula pétreia, qual teria sido a conduta do STF? Aparentemente, o STF reconhece a possibilidade do controle preventivo, mas, nos casos concretos, procura argumentos para não exercê-lo. Um dos argumentos utilizados para afastar a matéria da jurisdição do STF é o caráter regimental da norma ofendida, como no MS 33.353 (BRASIL, 2014b), arquivado em 2014, que questionava a existência de vícios no processo de apreciação de vetos presidenciais.

Quando a alegação é de ofensa ao texto constitucional, o STF também tem restringindo sua atuação, como no MS 23.047 – que teve sua liminar negada pelo Plenário, pois não encontrou ofensa que justificasse a traumática intervenção do Poder Judiciário no Poder Legislativo (BRASIL, 1998) –; e no MS 24.138, indeferido pelo Pleno, no qual o voto do Relator – Ministro Gilmar Mendes – afirmou:

[...] se admitisse, em casos como o dos presentes autos, a plena discussão sobre a constitucionalidade do projeto, restaria comprometido não só o modelo de **controle repressivo** amplo existente entre nós, mas o próprio sistema de divisão de poderes estabelecidos na Constituição (BRASIL, 2002b, p. 86-87, grifo do original).

Outro exemplo de aplicação desse fundamento é o MS 32.033. Nele foram proferidas duas decisões: uma monocrática, pelo Relator, em caráter liminar; e o acórdão, pelo Plenário. Tratava-se de MS impetrado por Senador da República alegando violação ao devido processo legislativo na tramitação do PL 4.470/2012. O projeto impedia a transferência de recurso do fundo partidário e do horário de propaganda eleitoral no rádio e na televisão em virtude de migração partidária no decorrer da Legislatura. No contexto de impetração desse MS estava a criação do Partido Rede Sustentabilidade, cuja principal liderança era a ex-Senadora e provável candidata à Presidência da República, Marina Silva. A apreciação do PL estava ocorrendo de forma acelerada no Congresso e, se fosse aprovado, não permitiria que os parlamentares que se filiassem ao novo partido levassem com eles o tempo de propaganda eleitoral e as verbas do fundo partidário.

Em decisão liminar, o Relator, Ministro Gilmar Mendes, suspendeu³⁶, em 24 de

³⁶ Benvindo (2014) destaca que essa decisão é flagrantemente interventiva e utiliza o ritmo do processo legislativo como um instrumento capaz de aferir a constitucionalidade da matéria. Curiosamente, a decisão não teve a mesma repercussão que a aprovação, naquela mesma semana, da admissibilidade da PEC 33/2011, que, entre outras mudanças, condicionava o efeito vinculante das súmulas do STF à aprovação do Poder Legislativo.

abril de 2013, a tramitação do PLC 14/2013³⁷ até o julgamento do mérito. Fundamentou sua decisão na velocidade da apreciação da matéria, num aparente casuísmo e na contradição com a Constituição e com decisão anterior da Corte referente ao Partido Social Democrático (BRASIL, 2013c). Na decisão o Ministro confirma o precedente contido no MS 20.257 e afirma que:

Se é certo que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a possibilidade de avançar na análise da constitucionalidade da administração ou organização interna das Casas Legislativas, também é verdade que isso somente tem sido admitido em situações excepcionais, em que há flagrante desrespeito ao devido processo legislativo ou aos direitos e garantias fundamentais (BRASIL, 2013c, p. 4).

A suspensão da tramitação do projeto durou menos de dois meses, pois, em 20 de junho de 2013, o Plenário indeferiu o MS, cassando a liminar anteriormente concedida. O Relator foi vencido e funcionou como Redator para o acórdão o Ministro Teori Zavascki. O voto do Redator declara que a Constituição não admite o controle de proposições legislativas, mas apresenta duas exceções a essa regra:

[...] a **primeira**, quando se trata de Proposta de Emenda à Constituição – PEC que seja manifestamente ofensiva a cláusula pétrea; e a **segunda**, em relação a projeto de lei ou de PEC em cuja tramitação for verificada manifesta ofensa a alguma das cláusulas constitucionais que disciplinam o correspondente processo legislativo (BRASIL, 2013d, p. 140, grifo nosso).

A ementa da decisão avança no que se refere ao controle preventivo. Ela limita o controle preventivo aos aspectos formais e procedimentais porque nesses casos “[...] visa a corrigir **vício já efetivamente concretizado** no próprio curso do processo de formação da norma, **antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não**” (BRASIL, 2013d, p. 2, grifo nosso). Os Ministros, em sua maioria, entendem que esses vícios seriam limitados à matéria constitucional que regula o processo legislativo, não obstante a manifestação do Ministro Marco Aurélio que estende o controle quando houver “[...] inobservância a dispositivos **regimentais, legais ou constitucionais** que disciplinem o processo legislativo” (BRASIL, 2013d, p. 240, grifo nosso).

Além de admitir o controle preventivo com base em alegações de vícios formais, o STF declara inviável o controle de proposições legislativas com base em alegações de inconstitucionalidades materiais, uma vez que:

[...] subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de **debater e aperfeiçoar os projetos**, inclusive para sanar

³⁷ O projeto em questão recebeu a numeração PL 4.410/2012 na Câmara dos Deputados e PLC 14/2013 no Senado Federal.

seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. **Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto**, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se **transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário**, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico (BRASIL, 2013d, p. 2, grifo nosso).

O ponto levantado na ementa do MS 32.033 é bem relevante para a discussão, pois a Corte admitiu o controle preventivo quando há ofensa/vício formal, de procedimento. Diferentemente do vício material que pode ser expurgado por meio de um parecer contrário pelo Poder Legislativo ou pelo veto do Poder Executivo, o vício formal, uma vez ocorrido, contamina a proposição/norma. Em recente decisão no MS 33.615 (BRASIL, 2015), o Ministro Luiz Fux monocraticamente negou seguimento ao MS que questionava a inclusão, por meio de emenda, de matéria sem pertinência com a versada no texto original de Medida Provisória e solicitava a suspensão da tramitação da proposição. O Ministro entendeu que o juízo preventivo de constitucionalidade somente é autorizado em casos excepcionais, o que não foi configurado no citado MS.

Dentre os vícios formais, existem aqueles previstos na CF e os oriundos da infringência de normas regimentais. Nas decisões citadas neste tópico se referem às normas regimentais apenas as proferidas na decisão cautelar do MS 32.033 (BRASIL, 2013c) e o voto do Ministro Marco Aurélio no acórdão do MS 32.033 (BRASIL, 2013d).

....

Após essa exposição sobre a jurisprudência do STF, pode-se afirmar que a Corte majoritariamente defende a intangibilidade dos chamados atos *interna corporis* (4.2.1) e o exercício do controle judicial do processo legislativo quando o parâmetro de controle é o texto constitucional (4.2.3). O STF reconhece a existência de um direito subjetivo do parlamentar ao devido processo legislativo (4.2.2.1) e a possibilidade de examinar a ofensa (ameaça ou lesão) a direitos de congressista e/ou de terceiros (4.2.2.2) com base exclusivamente na Constituição, salvo os votos isolados que admitem o controle com fundamento nos regimentos internos.

A questão do direito das minorias (4.2.4) é um pouco mais recente quando o STF reconheceu a existência de um estatuto constitucional das minorias parlamentares. A maioria dos pronunciamentos utiliza apenas o texto constitucional, todavia, assim como nos itens 4.2.2.1 e

4.2.2.2, há votos minoritários que reconhecem que as normas regimentais também podem servir para parâmetro de controle judicial.

Por fim, quanto ao controle preventivo (4.2.5), não obstante à recusa do STF em exercer o controle preventivo, há um registro recente que o admite quando a alegação é de violação de aspectos formais e procedimentais, restando acompanhar outros processos para verificar se tal decisão será mantida. Destaca-se que no MS 33.615 (BRASIL, 2015), quando teve oportunidade de enfrentar a questão, o STF não exerceu o controle preventivo, pois não identificou situação excepcional que o justificasse. Feito esse apanhado da jurisprudência brasileira, passa-se ao estudo do direito comparado, com a discussão sobre os casos espanhol, costarriquenho, colombiano e norte-americano.

5 AS NORMAS REGIMENTAIS COMO UM PARÂMETRO DE CONTROLE NO DIREITO COMPARADO

5.1 Caso da Espanha

A Constituição Espanhola (CE) vigente foi aprovada em 31 de outubro de 1978, ratificada pelo povo espanhol por um referendo em 7 de dezembro de 1978 e sancionada pelo Rei Juan Carlos em 27 de dezembro de 1978³⁸. Ela foi um dos fatores determinantes para a consolidação da transição democrática espanhola iniciada com a morte do General Francisco Franco em 1975. Como transição entende-se o “intervalo de tempo entre o desaparecimento do regime existente e o aparecimento de um regime democrático; nessa etapa surgem as principais instituições do novo sistema democrático e as regras básicas do jogo político” (POWELL, 2006, p. 12, tradução nossa).

A Espanha deixava um regime ditatorial e uma considerável parcela da população desconfiava do sucesso no estabelecimento de um regime democrático, devido à falta de tradição democrática e à instabilidade da vida política desde a Guerra de Independência (POWELL, 2006). Além disso, o marco do fim do regime ditatorial fora simbólico: a morte do General Franco. Não houve uma revolta da população, um golpe militar, uma guerra civil ou algo semelhante (CARVALHO, P., 2011).

Nesse contexto de retomada da democracia e desconfiança do futuro, a autonomia do Parlamento começou a ser recuperada. Buscou-se garantir a independência do Poder Legislativo, por isso o art. 72 da CE apresenta os quatro pilares da autonomia parlamentar, que, segundo Figueruelo Burrieza (2003), consistem em: autonomia normativa; orçamentária; de governo interno; e administrativa. A competência para a elaboração dos regimentos internos das Casas Legislativas está compreendida na autonomia normativa, devendo ser observado como limite apenas a CE. As normas regimentais compreendem:

[..] desde a constituição e organização da Câmara até o procedimento de relação desta com outros órgãos constitucionais, passando pelo exame das incompatibilidades parlamentares, a elaboração da ordem do dia, o regime de discussão e votação, os procedimentos legislativos geral e especial e a disciplina interna (FIGUERUELO BURRIEZA, 2003, p. 203, tradução nossa).

Como o processo legislativo não foi completamente previsto no texto

³⁸ Para mais informações sobre a Constituição Espanhola: <http://www.tribunalconstitucional.es/en/constitucion/Pages/ConstitucionIngles.aspx>. Acesso em: 10 jun. 2015.

constitucional, há regras contidas nos regimentos internos dos órgãos legislativos que complementam a CE. Também na CE destaca-se a criação do Tribunal Constitucional Espanhol (TCE), com a função de defesa e garantia da Constituição, atuando como seu intérprete supremo e mantendo sua supremacia no ordenamento jurídico (FIGUERUELO BURRIEZA, 2003). Conforme os art. 159 e seguintes da CE, o TCE é composto por doze membros nomeados pelo rei, indicados quatro pelo *Congreso de los Diputados*, quatro pelo *Senado de España*, dois pelo *Gobierno* e dois pelo *Consejo General del Poder Judicial*. Os membros são investidos para um período de nove anos, com renovação de um terço da composição a cada três anos. Entre as matérias de sua competência, destacam-se o recurso de inconstitucionalidade contra leis e disposições normativas com força de lei e o recurso de amparo.

Na década de 80, a partir desse contexto político, com o fortalecimento do Poder Legislativo e a criação do TCE, o terreno para a discussão da parametricidade das normas regimentais começa a tomar forma. Figueruelo Burrieza afirma que:

O fundamento jurídico-político da autonormatividade parlamentar, a que estamos nos referindo, tem variado conforme a evolução do modelo de Estado atual. Se na sua origem era justificada pela necessidade de garantir seus direitos e privilégios perante um monarca absolutista, mais tarde, com o triunfo do Parlamento sobre o suposto direito divino dos reis e com sua localização no centro do sistema político, a autonormatividade das Câmaras se funda no princípio da separação dos Poderes e de forma mais radical, na soberania do Parlamento. Prova disso era que, enquanto atos de soberania do parlamento, as atuações parlamentares não eram submetidas a nenhum Tribunal (2003, p. 201, tradução nossa).

O TCE começou a ser questionado sobre atos internos do Parlamento (atos *interna corporis*) sob alegação de ofensa ao texto constitucional e às normas regimentais. Ao analisar as decisões do TCE, percebe-se uma gradual mudança de posicionamento. No início o Tribunal buscava argumentos para afastar essas matérias de sua jurisdição, mas, aos poucos, o manto que protegia os atos internos do Parlamento começa a ser suspenso, devido ao argumento de que a existência de matérias imunes ao controle judicial não se coaduna com o Estado Democrático de Direito que estava se consolidando na Espanha (FIGUERUELO BURRIEZA, 2003).

A autonomia parlamentar surgiu para evitar que o Parlamento se submetesse a outros Poderes, em um momento de autoafirmação, num “contexto político determinado pela instabilidade da instituição parlamentar” (LOPES; TIRADO BARRERA, 2006, p. 33). Alvarez Conde e Arnaldo Alcubilla (1997) acreditam que a doutrina *interna corporis* progressivamente foi enfraquecida, pois o conceito de autonomia deixou de ser encarado como um prerrogativa ou

privilégio para ser visto como instrumento político utilizado pela CE para organizar o Estado Espanhol descentralizando-o política e administrativamente. Toda essa mudança na sociedade acarretou uma atenuação dessa autonomia, possibilitando o início dessa discussão na jurisprudência espanhola.

A primeira decisão em que o TCE se manifestou sobre o assunto foi o AUTO n. 183/1984 (ESPANHA, 1984). Nela ficou consignado que os atos internos da Câmara que tiverem como objetivo regular a relação entre a Câmara e seus próprios membros são considerados puramente internos. Conforme Lopes e Tirado Barrera:

Com essa decisão do Tribunal Constitucional, ficava estabelecido no Direito espanhol que os *interna corporis acta* eram atos internos das Câmaras – destinados à regulação das relações entre ela e seus membros – posicionamento decorrente da sua necessária independência, rejeitando-se qualquer tipo de intromissão dos outros órgãos constitucionais. **Apenas os atos que possam ter efeitos nas relações externas do órgão parlamentar poderiam estar submetidos a controle judicial** (2006, p. 37, grifo nosso).

Consolidando esse entendimento, a *Sentencia* (STC) 90/1985 (ESPANHA, 1985) afirma que qualquer ato do Parlamento que possua relevância jurídica externa, ou seja, que afete situações que extrapolam o âmbito estrito de funcionamento próprio das Câmaras poderá ser submetido ao conjunto de normas materiais contidas na Constituição espanhola, do contrário haveria uma arbitrariedade do Parlamento (TIRADO BARRERA, 1999).

Na STC 99/1987 (ESPANHA, 1987), o TCE começa a mudar seu entendimento. Conforme Macedo:

Em outra questão tradicionalmente imune – o processo legislativo – o Tribunal Constitucional já havia admitido, desde a STC 99/1987, **a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade da lei por vícios *in procedendo* na hipótese em que a inobservância das regras ou o vício ocorrido no iter formativo da lei resulta em grave comprometimento na formação da vontade legislativa**. Nessa hipótese, como se afirmou expressamente na decisão da STC 99/1987, **o regimento interno e as demais normas de direito parlamentar podem servir de parâmetro para o controle de constitucionalidade** (2007, p. 49, grifo nosso).

Com essa decisão, o TCE reconheceu que as normas regimentais, como regras de procedimento, não são vulneráveis à ação dos legisladores, bem como seu caráter instrumental como garantidor de um dos princípios fundamentais da República espanhola: o Pluralismo Político. Caso a inobservância regimental alterasse o processo de formação da vontade das Câmaras de forma substancial, a inconstitucionalidade poderia ser declarada, não obstante as normas regimentais não constarem expressamente no rol das normas cujas infrações poderiam

acarretar essa declaração. Tratava-se de *recurso de inconstitucionalidade* contra diversos dispositivos da *Ley 30/1984*, entre as alegações dos impetrantes a violação de normas regimentais. Alguns dos dispositivos questionados foram declarados inconstitucionais devido a outros fundamentos; o TCE não reconheceu nenhuma das alegações de inobservância do Regimento.

No ano seguinte, segundo Tirado Barrera (1999), duas novas decisões, STC 118/1988 (ESPANHA, 1988a) e STC161/1988 (ESPANHA, 1988b), ampliaram o controle judicial dos atos do Parlamento espanhol. Na primeira o TCE apreciava *recurso de amparo*, ao qual foi negado seguimento. Ele reconheceu que a jurisprudência do Tribunal admitia a existência de atos *interna corporis*, derivados da autonomia das Câmaras e que não poderiam ser apreciados judicialmente, contudo afastou essa proteção quando for atingido algum direito fundamental. Destarte a STC 118/1988 é:

[...] a primeira sentença na qual o Tribunal Constitucional se pronuncie em termos tão radicais, em relação à possibilidade de submeter a controle judicial a atividade parlamentar [...] a sentença confirmará que **é suficiente que um ato parlamentar possa incidir (não violar ou desconhecer, mas simplesmente gerar efeitos) sobre um direito fundamental**, para que o Tribunal Constitucional possa entrar a conhecer o fundo do assunto, descartando dessa forma qualquer pretensão de declaração de inadmissibilidade do recurso de *amparo* pelo caráter interno do ato impugnado (LOPES; TIRADO BARRERA, 2006, p. 39, grifo nosso).

A STC 161/1988 reafirma esse posicionamento. O fator determinante para o exercício do controle pelo Poder Judiciário é a violação a direitos fundamentais, cuja proteção é função do TCE mesmo perante ato do Parlamento (LOPES; TIRADO BARRERA, 2006; TIRADO BARRERA, 1999). No mesmo sentido, Navas Castillo:

Assim, o Tribunal Constitucional usando como parâmetro a Constituição e o Regimento Parlamentar – este último responsável por definir o “regime legal” do Parlamento –, pode conhecer qualquer ato parlamentar sempre que tenha transcendência externa ou vulnere direitos ou liberdades amparadas pela Constituição (2003-2004, p. 476-477, tradução nossa).

Portanto, na década de 80, o posicionamento consolidado do Tribunal é no sentido da possibilidade de controle de atos do Parlamento que incidam sobre direitos fundamentais, usando como parâmetro de controle a CE e as normas regimentais. Como as decisões citadas foram proferidas na década de 80, pode haver dúvida se esse posicionamento ainda é mantido pelo TCE.

Existem sentenças mais recentes que confirmam o posicionamento encampado na STC 99/1987. Barbosa (2010) cita a STC 227/2004 (ESPANHA, 2004), que reconhece os Regulamentos Parlamentares como instrumentos normativos com força de lei e, em casos específicos, como normas interpostas funcionando como condição de validade constitucional das leis. Nesse sentido Biglino Campos (1988) também defende o caráter de norma interposta do texto regimental, pois a Constituição determina que as regras procedimentais estejam previstas nos regimentos, devendo ser observadas no processo legislativo sob pena de acarretar a inconstitucionalidade da norma, correspondendo ao sexto grupo teórico – normas de execução constitucional – na classificação de Vidal Marín (2005).

Analisando apenas as decisões emitidas entre janeiro de 2005 e maio de 2015 (englobando um período mais de dez anos), percebe-se que a matéria ainda é levada à apreciação do Tribunal. Ao utilizar a STC 99/1987 como argumento de pesquisa no sítio eletrônico do TCE, sessenta e três resultados são retornados. As duas sentenças proferidas em 1988 (118 e 161) retornam somadas trinta e oito resultados. Quando a pesquisa utiliza combinações de palavras-chave, retornam cinquenta e nove resultados no período. Ressalte-se que a maioria deles utiliza outras fundamentações contidas nos precedentes, relacionados ao aspecto material do conteúdo das sentenças.

Observa-se que o precedente de 1987 ainda é muito citado para justificar decisões no TCE, como nas STC 132/2013 (ESPANHA, 2013) e STC 209/2012 (ESPANHA, 2012b), na maioria das vezes, para verificar que não houve violação das normas regimentais ou que a violação não atingiu direitos fundamentais, descartando-se a declaração de inconstitucionalidade. Esse é o conteúdo da decisão na STC 136/2011:

Não basta, como destacaram com razão o Procurador-Geral do Estado e o representante da Câmara dos Deputados, qualquer vício ou o não cumprimento do estabelecido nas normas que regulam o procedimento parlamentar para declarar eventual inconstitucionalidade de uma norma ou disposição. Pelo contrário, pela estrita perspectiva constitucional própria desse Tribunal, **tal inconstitucionalidade só será pronunciada se o vício ou inobservância alegada afetar essencialmente o processo de formação da vontade dos parlamentares**, de modo que apenas os vícios ou defeitos mais graves que provocam um déficit democrático no processo de elaboração de uma norma podem levar a sua declaração de inconstitucionalidade (ESPANHA, 2011, p. 71, tradução e grifo nossos).

Também merecem destaque as decisões STC 74/2009 (ESPANHA, 2009) e 33/2010 (ESPANHA, 2010), que reafirmam o precedente da STC 118/1988 ao disporem que, se um ato do Parlamento violar direitos ou liberdades garantidos pelo recurso de amparo, ele

transcenderá a esfera da não apreciação judicial dos atos *interna corporis* para que seja conhecido pelo TCE. Basicamente o Tribunal reafirma seus precedentes, com poucos registros de inovações como na STC 136/2011.

O TCE também analisa atos das Assembleias das Comunidades Autônomas frente à CE e aos seus Regimentos. Num caso específico, houve um recurso de amparo contra uma decisão da Mesa da Assembleia da Comunidade de Madri que não admitiu a iniciativa de um grupo de parlamentares para criação de uma comissão de inquérito, alegando que o fato a ser investigado não era objeto de interesse público, conforme art. 75.1 do Regimento da *Assembleia de Madrid*, que afirma:

A Mesa, por proposta de dois quintos dos membros da Assembleia, decidirá sobre a criação de uma Comissão de Inquérito sobre **qualquer assunto de interesse público da competência da Comunidade de Madri**. Em qualquer caso, a proposta deverá conter as regras básicas sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão, e o prazo para a conclusão do seu trabalho, cabendo à Mesa decidir definitivamente sobre tais termos (ESPANHA, 1997, p. 25, tradução e grifo nossos).

Na STC 88/2012 (ESPANHA, 2012a), o Tribunal interpretou o texto do Regimento e anulou a decisão da Mesa que não admitiu o trâmite de criação da Comissão. O argumento da decisão foi que o texto do Regimento, ao exigir que o fato objeto da investigação tenha “interesse público no âmbito da Comunidade de Madri”, procura impossibilitar a criação de Comissões de Inquérito para tratar de assuntos particulares. Dessa forma, a Mesa poderá rejeitar a criação da Comissão apenas se os requisitos formais não forem atendidos, não podendo fazer um juízo prévio sobre a existência ou não dos motivos que fundamentam o pedido de investigação.

...

A jurisprudência espanhola discute as questões da apreciação judicial de atos do Poder Legislativo e da atribuição de parametricidade às normas regimentais desde o retorno à democracia, reconhecendo que a existência de campos imunes ao controle judicial não se coaduna com o Estado Democrático de Direito. O assunto começou a ser discutido no início da década de 80 com apresentação de argumentos para negar a apreciação judicial dos atos *interna corporis*. Em 1987, o Tribunal mudou seu entendimento, utilizando os regimentos como parâmetro de controle de constitucionalidade e adentrando ao campo dos atos *interna corporis* por observar que um dos princípios fundamentais da República Espanhola foi atingido: o

Pluralismo Político, acarretando um vício insanável no processo de formação da lei e grave comprometimento na formação da vontade democrática.

Em duas decisões proferidas em 1988, o TCE consolidou esse entendimento e o ampliou para permitir a apreciação judicial de atos do Poder Legislativo sempre que algum direito fundamental for atingido. Não é necessária a violação do direito; basta a simples incidência. Quanto à possibilidade de dúvida sobre a atualidade desses precedentes, verificou-se que o TCE manteve esse posicionamento nos últimos anos, havendo muitas decisões em que os precedentes da década de 80 são reafirmados conforme consulta feita no sítio eletrônico do Tribunal. Na maioria das decisões, entretanto, apesar de reafirmar os precedentes da década de 80, o TCE não proveu os recursos.

5.2 Caso da Costa Rica

O Poder Legislativo na Costa Rica é exercido de forma unicameral pela Assembleia Legislativa (AL), composta por cinquenta e sete Deputados eleitos para um mandato de quatro anos (COSTA RICA, 1949). Conforme o art. 121, inc. 22 da Constituição Política da República da Costa Rica (CPRCR), compete exclusivamente à Assembleia elaborar seu regimento interno, que poderá ser modificado mediante aprovação por mais de dois terços dos seus membros (COSTA RICA, 1949).

Já o Poder Judiciário compreende a “[...] Corte Suprema de Justiça e os demais tribunais conforme a lei” (COSTA RICA, 1949, p. 25). Para o desenvolvimento da pesquisa, é suficiente analisar a Corte Suprema, órgão localizado no topo da estrutura do Poder Judiciário costarriquenho (CARVAJAL PÉREZ, 1996). Ela é constituída por vinte e dois magistrados selecionados pelo voto de pelo menos dois terços dos membros da AL, para um mandato de oito anos, considerados reconduzidos, salvo se a AL se manifeste em sentido contrário pela mesma maioria qualificada (COSTA RICA, 1949). A CPRCR apresenta os requisitos para ser nomeado magistrado no seu art. 158.

A Corte Suprema atua de duas formas: com todos os magistrados reunidos (Tribunal Pleno) e dividida em quatro Salas (correspondentes às Turmas nos Tribunais brasileiros). As três primeiras Salas cuidam de matéria civil, trabalhista e penal, respectivamente, e são compostas por cinco magistrados cada. A Sala Constitucional (SC) ou “Sala Quarta”, como

é conhecida popularmente, é composta por sete magistrados titulares e doze suplentes – estes últimos também escolhidos pela AL (CARVAJAL PÉREZ, 1996).

A SC foi criada em 1989, por meio de alterações na CPRCR e da edição da Lei de Jurisdição Constitucional (LJC); conforme o art. 1º, essa lei:

[...] tem como fim regular a jurisdição constitucional, cujo objetivo é garantir a supremacia das normas e princípios constitucionais e os do direito internacional ou comunitário vigentes na República, a uniforme interpretação e aplicação dos mesmos e os direitos e liberdades fundamentais consagrados na Constituição ou nos instrumentos internacionais de direitos humanos vigentes na Costa Rica (CARVAJAL PÉREZ, 1996, p. 211).

Segundo Álvarez Desanti (1995) e Carvajal Pérez (1996), antes disso a jurisdição constitucional na Costa Rica foi exercida de distintas formas. Num primeiro momento (século XIX), o controle era exercido apenas pelo Poder Legislativo. No final do século XIX até a primeira metade do século XX, havia controle de constitucionalidade judicial no modelo difuso. O terceiro momento, que se estendeu até a edição da LJC, previa o controle concentrado na Corte Suprema, todavia essa atividade era secundária, assessória, não funcionando de forma plena e efetiva até a criação da SC (CARVAJAL PÉREZ, 1996).

Desde 1989, a Costa Rica possui um sistema judicial de controle de constitucionalidade concentrado realizado pela Sala Constitucional. Ainda na LJC, encontram-se previstos os dois momentos para exercício do controle judicial: preventivamente – durante a tramitação da proposição –; e repressivamente – quando a norma já pertence ao ordenamento jurídico estatal. O instrumento para controle preventivo está previsto no art. 96 ss. da LJC (COSTA RICA, 1989): trata-se da consulta [legislativa] de constitucionalidade, na qual a SC emitirá uma opinião consultiva e prévia sobre a constitucionalidade de uma proposição.

A consulta pode ser obrigatória ou facultativa. Será obrigatória quando se tratar de projetos de reforma da CPRCR ou da LJC e para aprovação de convênios e tratados internacionais, devendo ser proposta pela Mesa da Assembleia – art. 96, alínea “a” c/c art. 97 da LJC. E será facultativa quando:

- haja requerimento de no mínimo, dez Deputados para avaliar a constitucionalidade de qualquer outro projeto de lei, de atos e contratos administrativos submetidos à aprovação legislativa e para projetos de reforma do

Regimento de Ordem Direção e Disciplina Interior da Assembleia Legislativa (RAL);

- for solicitado pela Corte Suprema de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral ou a Controladoria-Geral da República nos casos em que a tramitação, o conteúdo ou os efeitos de projetos de lei, ou moções a eles incorporadas, ignorem, interpretem ou apliquem indevidamente princípios ou normas relativos à competência desses órgãos; ou
- for solicitado pelo Defensor dos Habitantes nos casos de ofensa a direito e liberdades fundamentais previstos na CPRCR ou em tratados internacionais de direitos humanos vigentes. (COSTA RICA, 1989).

Destaca-se que, de acordo com o art. 100 da LJC, durante a análise pela SC, o projeto não terá seu trâmite interrompido; apenas não poderá ser submetido à votação. A decisão emitida pelos magistrados será vinculante apenas ao que se refere à existência de inconstitucionalidade na tramitação do projeto e não impede que a norma venha a ser questionada novamente pelos meios de controle repressivo – art. 101 da LJC. A título quantitativo, no período compreendido de 1989 a 2013, foram formalizadas 745 consultas legislativas de constitucionalidade³⁹, entre facultativas e obrigatórias, correspondendo a uma média de 29,8 consultas por ano.

Quanto ao controle repressivo, a LJC prevê dois instrumentos para seu exercício: a ação de inconstitucionalidade e a consulta judicial de constitucionalidade. A consulta judicial, art. 102 ss da LJC, poderá ser feita por qualquer juiz nos casos em que houver dúvida sobre a constitucionalidade de uma norma ou ato que deva aplicar ou julgar num caso concreto submetido a sua análise (COSTA RICA, 1989). Apesar do expressivo número de consultas judiciais de constitucionalidade – 2060 –, feitas no período de 1989-2013, esse instrumento não está compreendido no escopo da pesquisa, logo não será foco da análise.

A segunda forma de controle de constitucionalidade repressivo é a ação de inconstitucionalidade, prevista no art. 73 ss da LJC. Ela possui um amplo número de legitimados,

³⁹ Informação apresentada no sítio eletrônico da SC no arquivo intitulado “*Estadísticas 1989-2013 por tipo de asunto*” e utilizada nos quantitativos referentes a consulta legislativa e judicial, bem como as ação de inconstitucionalidade. Disponível em: <<http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/estadisticas.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

desde o cidadão comum até autoridades da República, havendo muitos casos de ações propostas por Deputados – a ação pode ser proposta individualmente (CARVAJAL PÉREZ, 1996; COSTA RICA, 1989; HERNÁNDEZ VALLE, 1997). Podem ser objetos de controle entre outros as emendas à Constituição, o RAL, os tratados internacionais e as leis em geral (HERNÁNDEZ VALLE, 1997).

Destaca-se que a contribuição do direito costarriquenho à pesquisa encontra-se nos parâmetros de controle de constitucionalidade. Consoante Hernández Valle (1997), as normas formalmente constitucionais, os princípios constitucionais, os costumes constitucionais, o **regimento interno da Assembleia Legislativa** e os tratados internacionais possuem parametricidade. No que tange as normas regimentais, a alínea “c” do art. 73 da LJC admite o questionamento de leis e acordos legislativos quando “[...] se viole algum **requisito ou trâmite substancial** previsto na Constituição e, quando aplicável, **estabelecido no Regimento de Ordem, Direção e Disciplina Interior da Assembleia Legislativa**” (COSTA RICA, 1989, p. 13, tradução e grifo nossos). Isso ocorre porque o respeito ao regimento permite a observância do devido processo legislativo, que é responsável por garantir que a lei editada seja submetida a uma tramitação válida respeitando o direito dos administrados e dos próprios Deputados (ÁLVAREZ DESANTI, 1995).

Além do reconhecimento legal e da literatura, a SC também já se manifestou sobre a parametricidade das normas regimentais:

Atualmente é pacífica a tese que afirma que o Regimento da Assembleia Legislativa integra o parâmetro de constitucionalidade, de modo que a violação de suas normas, quando estabelecem trâmites substanciais ao processo de formação das leis e outros acordos legislativos, constitui, sem dúvida, um **vício invalidante da norma ou ato respectivo**. Em nosso meio, esse **poder de exercer controle** sobre os vícios formais das decisões legislativas, **está expressamente previsto na Lei de Jurisdição Constitucional** e pode ser realizado de duas formas distintas: por um lado, mediante o chamado **controle preventivo** que compreende as consultas de constitucionalidade (denominadas legislativas) em suas diversas manifestações e, por outro lado, por meio do **controle repressivo**, que compreende a ação de inconstitucionalidade e a consulta judicial facultativa (COSTA RICA, 1997, p. 4, tradução e grifo nossos)⁴⁰.

Ocorre que o RAL é uma norma extensa, com mais de duzentos artigos, que regulam desde assuntos administrativos, como o funcionamento da Biblioteca e do Arquivo da Assembleia, até o exercício do controle político pela AL e o processo legislativo propriamente

⁴⁰ Precedente reafirmado na Sentença 11943 de 2001. Disponível em: <http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=184365&strTipM=T&strDirSel=directo>. Acesso em: 10 jun. 2015.

dito. Por essa razão, é necessário avaliar qual a extensão da parametricidade prevista no art. 73, alínea “c” da LJC, uma vez que a lei fala em requisito ou trâmite substancial. A SC já se posicionou sobre a questão.

Vega Morera (2012) destaca que, na Sentença 9192 de 1998, a SC entendeu que o vício alegado não era essencial, portanto não provocaria inconstitucionalidade, ou seja:

[...] a declaração de nulidade de um ato é um remédio processual frente o desenvolvimento de um procedimento carente das garantias mínimas; como, por exemplo, ao violar formalidades substanciais ou por causar incapacidade na forma como ele se desenvolve, provocando, dessa forma um problema de invalidade insanável (VEGA MORERA, 2012, p. 118, tradução nossa).

Foi na Sentença 3220 de 2000, proferida numa consulta legislativa de constitucionalidade facultativa, que a SC foi mais explícita sobre a classificação ou não de um vício como essencial. Primeiramente entendeu que essa definição deve ser feita caso a caso, conforme o seguinte trecho da decisão:

[...] a **própria Sala Constitucional, em cada caso específico, se encarregará de estabelecer quais requisitos ou trâmites resultam “essenciais”**, a ponto de invalidar o procedimento sobre a elaboração de uma determinada norma devido a sua violação, é evidente também que, a leitura da disposição em sentido contrário, leva à conclusão de que **nem toda a violação do processo legislativo constitui um defeito substancial** com consequência sobre a constitucionalidade da norma (COSTA RICA, 2000, p. 8, tradução e grifo nossos).

O critério utilizado pela Corte para essa definição é a ofensa ou não ao princípio democrático. A Sala entendeu que o processo legislativo é um mecanismo para garantir que a vontade popular, representada pela Assembleia, seja alcançada por meio do estabelecimento de uma série de atos que possibilitariam um debate amplo e transparente entre todos os atores envolvidos. Dessa forma o processo legislativo funcionaria como um instrumento para garantir que o princípio democrático fosse observado.

Por reconhecer que a democracia perfeita é um ideal inalcançável, a SC utiliza o princípio democrático como parâmetro para verificar o grau de proximidade de uma determinada sociedade com o mais alto grau de democracia possível num momento histórico determinado. E o mínimo que o princípio democrático exige é o:

[...] **respeito aos princípios de participação e representação política** – incluindo tudo que se refere ao respeito das minorias – base do nosso sistema político. Este último se desdobra em aspectos como a legitimidade dos meio empregados para a designação dos diversos representantes e – não menos importante –, a possibilidade de opor-se, mediante o uso de meios legítimos, à vontade majoritária por parte dos grupos que representam as minorias (COSTA RICA, 2000, p. 8, tradução e grifo nossos).

Esse entendimento já foi aplicado em várias decisões posteriores, como nas Sentenças 12696 de 2001⁴¹ (consulta legislativa facultativa), 2896 de 2008⁴² (consulta legislativa facultativa) e 8944 de 2013⁴³ (ação de inconstitucionalidade) em que não foram identificados vícios essenciais no curso do processo legislativo. Também há registros de declaração da existência desses vícios, como nas Sentenças 3671 de 2006⁴⁴ (consulta legislativa facultativa), 9567 de 2006⁴⁵ (consulta legislativa obrigatória), 1572 de 2008⁴⁶ (ação de inconstitucionalidade) e 4621 de 2012⁴⁷ (consulta legislativa facultativa).

A partir da constatação da ocorrência desses vícios, leis e procedimentos legislativos foram declarados inconstitucionais por motivos diversos, tais como: problemas com publicações de textos de projetos e emendas; prazos muito curtos para pronunciamento de Comissões Especiais; decisões unilaterais de presidente de Comissão que violaram o princípio democrático; e aprovação pela Comissão Especial de emendas que mudaram de forma substancial o projeto em relação ao texto inicial.

Fazendo um paralelo com a classificação proposta por Vidal Marín (2005), no caso costarriquenho, a natureza jurídica do RAL se enquadraria na quinta e na sexta possibilidade de forma combinada, pois ele possui força constitucional, mas nem toda violação provoca uma inconstitucionalidade, uma vez que contém diferentes tipos de normas; por isso a SC deve analisar cada caso para verificar se o vício é essencial.

⁴¹ Disponível em: <http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=173970&strTipM=T&strDirSel=directo>. Acesso em: 10 jun. 2015.

⁴² Disponível em: <http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=404537&strTipM=T&strDirSel=directo>. Acesso em: 10 jun. 2015.

⁴³ Disponível em: <http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=581472&strTipM=T&strDirSel=directo>. Acesso em: 10 jun. 2015.

⁴⁴ Disponível em: <http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=348022&strTipM=T&strDirSel=directo>. Acesso em: 10 jun. 2015.

⁴⁵ Disponível em: <http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=344317&strTipM=T&strDirSel=directo>. Acesso em: 10 jun. 2015.

⁴⁶ Disponível em: <http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=407329&strTipM=T&strDirSel=directo>. Acesso em: 10 jun. 2015.

⁴⁷ Disponível em: <http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia¶m2=1&nValor1=1&nValor2=537470&strTipM=T&lResultado=1>. Acesso em: 10 jun. 2015.

Castillo Víquez (2012), magistrado da SC, cita como exemplos de nulidades que corresponderiam a vícios essenciais aquelas:

- que afetam a finalidade do procedimento, citando a literatura e a jurisprudência espanhola;
- que violentam os princípios fundamentais do procedimento parlamentar, como o pluralismo político e o princípio democrático;
- que ignoram formalidades diretamente derivadas da Constituição;
- que negam o exercício de direitos constitucionais e/ou regimentais conferidos aos Deputados;
- que violam direitos fundamentais das pessoas, em especial as provocadas por comissões especial de investigação; ou
- que ofendam o princípio da “proibição à arbitrariedade”, que impede que os Poderes públicos tenham condutas arbitrárias e pratiquem abuso de poder.

Em que pese o reconhecimento da parametricidade do RAL, o regimento recebia críticas principalmente dos parlamentares. Eles acusavam o RAL de engessar a AL e impedir que fossem dadas respostas rápidas à sociedade costarriquenha (ÁLVAREZ DESANTI, 2005; VILLANUEVA MONGE, 2005).

O RAL funcionava quando a Assembleia era bipartidária, mas com a fragmentação partidária que tomou força a partir das eleições parlamentares de 2002, a apreciação de proposições ficou muito custosa. Villanueva Monge (2012) destaca que grupos políticos minoritários passaram a utilizar o RAL como um mecanismo para impedir o avanço das discussões, impondo opiniões minoritárias aos grupos que detinham a maioria, mas não número suficiente para aprovação das proposições⁴⁸. Hidalgo Ramírez (1998) destaca que um só Deputado pode usar a palavra por meses, quiçá anos, na discussão de uma única proposição. Como as tentativas de realizar uma reforma ampla do RAL não conseguiram avançar (HIDALGO RAMÍREZ, 1998; VILLANUEVA MONGE, 2005), a solução encontrada foi uma mudança pontual, um acréscimo ao art. 208 do RAL.

⁴⁸ Como destacado por Álvarez Desanti (2005), a regra na AL é a aprovação por maioria qualificada (principalmente dois terços), sendo a aprovação por maioria simples exceção.

Esse artigo prevê que “salvo em casos em que o próprio Regimento assim o estabeleça expressamente, não serão admissíveis as moções tendentes a sua inaplicação a casos concretos” (COSTA RICA, 1961, p. 90, tradução nossa). Trata-se da chamada inderrogabilidade singular, que impede a submissão de uma proposição a procedimentos diferenciados, entretanto o art. 208 BIS, acrescentado ao Regimento em 2005, apresenta uma exceção à inderrogabilidade do RAL:

Mediante moção de ordem, **aprovada por dois terços** dos seus votos, a Assembleia Legislativa poderá **estabelecer procedimentos especiais** para tramitar as reformas ao seu Regimento e os projetos de lei cuja aprovação requeira maioria absoluta, exceto a aprovação de contratos administrativos, os [projetos] relacionados à venda de ativos do Estado ou abertura de seus monopólios e os tratados e convênios internacionais, sem importar a votação requerida para sua aprovação. **Todo o procedimento especial deverá respeitar o princípio democrático e resguardar o direito de emenda** (COSTA RICA, 1961, p. 90, tradução e grifo nossos).

Essa inclusão foi questionada algumas vezes na SC. A primeira delas foi por meio de consulta legislativa facultativa enquanto a reforma ainda estava tramitando na AL. Na Sentença 398 de 2005, a SC reconheceu a constitucionalidade do texto. Primeiramente destacou que se tratava de uma reforma no regimento, e não derrogação singular vedada pelo art. 208 – a autorização para reforma do regimento está contida no art. 121, inc. 22 da CPRCR e exige aprovação por dois terços dos Deputados.

A decisão de 2005 também apresenta as duas condições exigidas para que a aprovação do regime especial previsto no art. 208 BIS seja considerada constitucional. Primeiramente deve ser respeitado o princípio democrático e a participação política e livre das minorias. Isso é atendido quando a moção de ordem prevista no art. 208 BIS é aprovada por pelo menos dois terços dos membros da AL, pois esse seria o quórum para modificação do RAL (COSTA RICA, 2005). A segunda condição é a observância do princípio da segurança jurídica e consiste na previsão “[...] **explícita, clara e precisa** das diversas fases ou etapas desse procedimento especial” (COSTA RICA, 2005, p. 10, tradução e grifo nossos). Esse posicionamento foi reiterado nas Sentenças 7687 de 2008⁴⁹, 4151 de 2012⁵⁰ e 4621 de 2012 (COSTA RICA, 2012). Esta última utilizada anteriormente como um exemplo de declaração de

⁴⁹ Disponível em: <http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=430047&strTipM=T&strDirSel=directo>. Acesso em: 10 jun. 2015.

⁵⁰ Disponível em: <http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=551508&strTipM=T&strDirSel=directo>. Acesso em: 10 jun. 2015.

inconstitucionalidade do procedimento adotado na Assembleia. Tratava-se de uma proposição submetida a um regime especial com fundamento no art. 208 BIS na qual o presidente da comissão especial estabeleceu novas regras sem a oitiva do plenário da AL.

A Sala destacou que o art. 208 BIS já constitui uma exceção no direito parlamentar, logo os procedimento e ritos estabelecidos na moção de ordem devem ser rigorosamente observados de forma a preservar o princípio da segurança jurídica, havendo pouquíssima margem de flexibilidade para evitar a exceção da exceção (COSTA RICA, 2012).

Se compararmos a previsão do direito parlamentar costarriquenho com o ordenamento jurídico brasileiro, o instituto mais próximo que encontramos está previsto no inc. III, do art. 412 do RISF, discutido no item 3.2, que permite que pelo menos três quintos dos membros do Senado, de forma unânime, afaste uma norma regimental no caso concreto.

Observa-se que o procedimento especial estabelecido na Costa Rica é muito mais detalhado. Encontra-se no Anexo A um exemplo de moção de ordem prevista no art. 208 BIS: trata-se do primeiro caso de aplicação do procedimento especial destinado a apreciação de um projeto de reforma fiscal. Percebe-se que o procedimento é bem detalhado e, mesmo com regras diferenciadas, a apreciação não é feita de maneira apressada, por exemplo, ao prever que a discussão na Comissão Especial por sessenta horas efetivas de reunião e em Plenário por três mil minutos (ou cinquenta horas) para discutir as moções apresentadas. Também há previsão de vinte minutos para cada Deputado usar a palavra para discutir o projeto como um todo no Plenário. Observa-se que o procedimento diferenciado adotado na AL é muito mais rigoroso que a alternativa contida no RISF.

O último ponto a ser discutido sobre o caso da Costa Rica é o impacto da criação da SC e das suas respectivas competências na relação entre os Poderes Legislativo e Judiciário. Na literatura são encontrados diversos pontos de vista. Urcuyo Fournier (1995), acadêmico e ex-Deputado da AL, não acredita na eficácia do autocontrole, por isso defende que a guarda e a defesa da CPRCR deveriam ser feitas por controladores externos – SC –, fortalecendo a dispersão de poder. Assim sendo, a criação da SC seria um avanço e, por meio dessas mudanças, impõem-se limites ao poder que os Deputados acreditavam ser absoluto e ilimitado (URCUYO FOURNIER, 1995).

No entanto, o grande número de legitimados a propor ação de inconstitucionalidade, lembrando que um único cidadão pode fazê-lo, provocou um alto número de ações – oito mil quinhentos e trinta e uma, no período de 1989-2013 –, muitas julgadas impertinentes e com objetivo de atrasar processos pendentes (HERNÁNDEZ VALLE, 1997). Outra crítica do acadêmico e ex-magistrado substituto da SC, Hernández Valle (1997), é o uso da consulta legislativa facultativa como um instrumento de pirataria parlamentar. A preocupação sobre o desvirtuamento da consulta legislativa facultativa é manifestada por outros autores. Villanueva Monge, ex-Deputado da AL, afirma que:

A consulta prévia de constitucionalidade foi instituída com o objetivo de que o legislador pudesse fazer um efetivo controle prévio em questão de constitucionalidade, quando existisse **dúvida razoável** de que algum projeto de lei tivesse elementos que questionariam seu caráter constitucional. Contudo, quando estudamos a práxis da consulta, percebemos que o instituto foi **absolutamente desnaturalizado** (VILLANUEVA MONGE, 2012, p. 72-73, tradução nossa, grifo do original).

O autor chega a afirmar que as consultas facultativas são encaradas como uma nova etapa do processo legislativo, e que a SC estaria atuando como um Senado, contrariando a organização unicameral do processo legislativo costarrriquenho (Villanueva Monge, 2012). O Magistrado e atual presidente da SC, Armijo Sancho (2007) entende que a consulta legislativa facultativa provoca sérios conflitos entre os legisladores e os magistrados da SC. Apesar de afirmar que todos os partidos utilizam essa ferramenta, reconhece que a maioria das consultas parte dos partidos em oposição ao governo e de grupos minoritários (ARMIJO SANCHO, 2007). Outra crítica, mas que não se limita ao direito costarrriquenho, é o ativismo do Poder Judiciário. Hernández Valle (1997) e Villanueva Monge (2012) acreditam que a SC invade espaços reservados ao legislador, provocando interferências entre os Poderes.

Prova que essa tensão não se limita ao campo acadêmico foi a não recondução do Magistrado Fernando Cruz Castro pela AL – o que a imprensa local creditou a uma retaliação do Poder Legislativo frente a um excesso de competência por parte da SC⁵¹. Essa seria a primeira vez que um Magistrado da SC deixaria de ser reconduzido, todavia um Deputado recorreu à própria SC e obteve a anulação da decisão da AL pela Sentença 6247 de 2013⁵². A Sala entendeu

⁵¹ Disponível em: <http://www.nacion.com/sucesos/Sala-IV-legislativo-Fernando-Cruz_0_1340666068.html> e <<http://www.crhoy.com/sala-cuarta-confirma-reeleccion-automatizada-del-magistrado-fernando-cruz/>>. Acessos em: 10 jun. 2015.

⁵² Disponível em: <http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia¶m2=1&tem1=Luis%20Fishman&nValor1=1&nValor2=568348¶m7=0&strTipM=T&IResultado=5&strLib=LIB>. Acesso

que a recondução foi automática, pois a manifestação da AL foi intempestiva, porque deveria ter sido feita antes do término do período para o qual o Magistrado estava investido e ocorreu em torno de um mês após essa data.

....

A jurisdição constitucional da Costa Rica admite o controle judicial do processo legislativo com base em normas regimentais, que poderá ser exercido preventiva ou repressivamente. A parametricidade dessas normas está expressamente prevista na LJC, todavia a violação de regras regimentais não resulta em inconstitucionalidade de forma automática. A SC deverá analisar, caso a caso, para verificar se o vício alegado é essencial ou não. Ele será essencial se ofender o princípio democrático, que deve garantir, no mínimo, o respeito aos princípios da participação e da representação política.

A esse cenário soma-se a inclusão recente – no ano de 2005 – do art. 208 BIS ao RAL, que permitiu a criação de um procedimento especial para apreciação de algumas matérias. Foi uma tentativa de dar soluções mais rápidas à sociedade, pois o procedimento regular permite a discussão de um projeto por muitos anos, situação que foi agravada com a configuração multipartidária que tomou forma na AL a partir de 2002.

Quando questionada a SC reconheceu a constitucionalidade do recém-incorporado art. 208 BIS, mas condicionou à aprovação da moção ao quórum mínimo de dois terços e ao respeito à segurança jurídica – atendida pela previsão explícita, clara e precisa dos procedimentos e ritos. Comparando com a previsão contida no RISF, acredita-se que o mecanismo costarriquenho seja muito mais democrático e não apresente grandes riscos ao processo legislativo. Não se trata de um simples afastamento momentâneo de uma regra, mas da fixação prévia de normas que asseguram às Minorias e à sociedade conhecimento do rito a que será submetida à proposição.

A concentração de poder na SC provocou uma tensão entre os Poderes Legislativo e Judiciário. Devido à configuração do RAL, exige-se uma maioria qualificada de dois terços na maioria dos quóruns de votação, aliada ao aumento do número de partidos na AL, dificultando a aprovação de projetos. Além desses fatores internos, as Minorias na AL e os partidos de oposição utilizam os instrumentos de controle disponíveis (consulta legislativa facultativa e ação de

inconstitucionalidade) como mais um instrumento político, transformando a SC numa espécie de Casa Revisora.

5.3 Caso da Colômbia

Conforme a Constituição Política da Colômbia (CPC), seu Poder Legislativo é bicameral, composto pelo Senado da República e pela Câmara dos Representantes, cujos membros são eleitos diretamente para um período de quatro anos. O Congresso e cada uma das Casas são regidos por regimentos próprios aos quais estarão submetidos no exercício da atividade legislativa e que deverão ser aprovados pela maioria absoluta dos seus membros (COLÔMBIA, 1991).

Quanto ao Poder Judiciário, a análise será restrita à Corte Constitucional. Criada em 1991 pela CPC, possui como atribuição a guarda da integridade e da supremacia da Constituição⁵³ (COLÔMBIA, 1991). O constituinte de 1991 justificou a criação da Corte por três razões: a) necessidade de especializar a justiça constitucional; b) o aumento de volume de casos – se não houvesse um Tribunal especializado, a Corte Suprema ficaria sobrecarregada e prejudicaria os cidadãos com a demora na prestação jurisdicional; c) unificação da jurisprudência constitucional (ECHEVERRI URUBURU, 2000). Atualmente também existe controle difuso, mas ele funciona em caráter excepcional e perdeu força em virtude do predomínio do controle concentrado (CIFUENTES MUÑOZ, 1997).

De acordo com a CPC, a Corte deverá ser composta por um número ímpar de magistrados, atualmente funcionando com nove magistrados conforme determinação legal (CIFUENTES MUÑOZ, 1997). Eles são eleitos pelo Senado para um período de oito anos, sem possibilidade de reeleição, a partir de listas apresentadas pela Presidência da República, pela Corte Suprema de Justiça e pelo Conselho de Estado (COLÔMBIA, 1991).

As formas de controle de constitucionalidade no direito colombiano estão representadas no esquema contido em Higuera Jiménez (2011, p. 98). Para a pesquisa, serão estudadas as ações públicas de inconstitucionalidades cujos casos de cabimento estão previstos no art. 241 da CPC, incluindo o questionamento de leis – por vícios materiais e formais – e de

⁵³ Desde antes da criação da Corte Constitucional, havia um sistema de controle de constitucionalidade misto. O controle difuso era exercido por qualquer juiz, e o concentrado, pela Corte Suprema de Justiça por meio de uma sala especializada (CIFUENTES MUÑOZ, 1997; ECHEVERRI URUBURU, 2000).

emendas à Constituição, mas nesse caso apenas quanto a aspectos procedimentais de sua formação (COLÔMBIA, 1991).

A legitimidade ativa pertence a qualquer cidadão – art. 242, 1 da CPC –, havendo previsão de intervenção processual para defesa da manutenção ou não da norma submetida ao controle. Observou-se que os cidadãos utilizam essa ferramenta com frequência, seja como autores ou terceiros intervenientes. Cifuentes Muñoz defende que “a ação de inconstitucionalidade se vincula expressamente com o direito de todo cidadão de participar da conformação, exercício e controle do poder político” (1997, p. 475). Destarte, a ampla legitimação ativa seria uma forma de maximizar o controle pela sociedade.

Ressalte-se que existe um prazo para apresentação da ação de inconstitucionalidade caso a alegação seja de vício formal. Nessas condições, a ação deverá ser proposta no período de um ano após a publicação da norma, sob pena de caducidade – art. 242, inc. 3 da CPC (COLÔMBIA, 1991).

Quanto ao parâmetro de controle, a Corte e a literatura reconhecem a existência de um bloco de constitucionalidade, conceito já trabalhado no item 3.1. Vergara Cortés (2000) contribui com mais uma definição do instituto. Para o autor colombiano, bloco de constitucionalidade seria:

[...] o “método de interpretação” do sistema jurídico que permite a superação do mito da codificação e, em vista disso, da Constituição formal, como a única referência para a concessão de categoria constitucional àquelas normas, princípios e valores dispersos em diferentes instrumentos normativos e que, mesmo sem a consagração em textos positivos, em sua essência, respondem às mais alta aspirações expressadas pelo constituinte primário (VERGARA CORTÉS, 2000, p. 13, tradução nossa).

Além da Constituição, também seriam parâmetros de controle, entre outras normas e princípios, os tratados internacionais sobre direitos humanos previstos no art. 93 da CPC (VERGARA CORTÉS, 2000) e os regimentos das Casas Legislativas (CIFUENTES MUÑOZ, 1997; VERGARA CORTÉS, 2000). Cifuentes Muñoz (1997) ressalta que o controle do processo legislativo não está submetido apenas ao texto constitucional, logo “a atividade legislativa do Congresso deve se sujeitar ao que estabelece seu regimento e, em cada uma das Câmaras, ao estabelecido na sua Lei Orgânica, cujas violações indiretamente **repercutem numa transgressão à Constituição** (CP[C], art. 151)” (CIFUENTES MUÑOZ, 1997, p. 476, tradução e grifo nossos). Esse entendimento também é aplicado nos casos de controle do processo de reforma da

Constituição (CAJAS SARRIA, 2007; CASTELLANOS MORALES; CASTILLO SÁNCHEZ, 2014).

Do mesmo modo, há vários registros que conferem parametricidade às normas regimentais na jurisprudência da Corte Constitucional. Como na Sentença C-1709 de 2000, que afirma:

REGIMENTO DO CONGRESSO – Parâmetro de constitucionalidade. O procedimento de formação das leis estará sujeito à regulamentação prevista na lei orgânica que regula oportunamente o exercício da atividade legislativa. Assim sendo, **a norma que contém o regimento do Congresso constitui um parâmetro de constitucionalidade, cuja observância é vinculante e obrigatória, de maneira que sua transgressão acarreta a inconstitucionalidade da norma em questão**, por vícios formais (COLÔMBIA, 2000, p. 1, tradução e grifo nossos).

Quando a norma questionada é uma emenda à Constituição, a Corte reconhece que, não obstante a determinação contida no art. 379 da CPC⁵⁴, outras disposições constitucionais, além das previstas no Título XIII, e o regimento do Congresso podem ser utilizados como parâmetro de constitucionalidade⁵⁵.

Portanto é inequívoco que a Corte atribui parametricidade às normas regimentais. Conforme a classificação proposta por Vidal Marín (2005), no caso colombiano, os regimentos seriam normas de execução constitucional, inclusive compoendo bloco de constitucionalidade, e seriam compostos por normas de diferentes naturezas jurídicas (quinto e sexto grupo teórico). Assim como nos casos espanhol e costarriquenho, o Tribunal avalia, em cada caso, se aquela violação ensejaria uma declaração de inconstitucionalidade. Trata-se da aplicação do princípio da instrumentalidade das formas, que, no entendimento da Corte Constitucional, significa que nem toda irregularidade ocorrida no curso do processo legislativo implicaria a retirada da norma questionada do ordenamento jurídico (COLÔMBIA, 2001a).

Para decidir sobre a inconstitucionalidade do procedimento, o juiz deverá avaliar os seguintes pontos:

(i) se o defeito é de magnitude suficiente a ponto de **constituir um defeito suscetível de afetar a validade da lei**; (ii) no caso da irregularidade representar um vício, a Corte deverá analisar **se ocorreu ou não uma convalidação do mencionado vício durante o processamento da própria lei**; (iii) se o vício não foi convalidado, a Corte deverá analisar **se é possível devolver a lei ao Congresso e ao Presidente para que sanem o**

⁵⁴ “Art. 379. As Emendas à Constituição, a convocação para referendos, a consulta popular e o ato de convocação de Assembleia Constituinte somente poderão ser declarados inconstitucionais quando violarem requisitos estabelecidos nesse título” (COLÔMBIA, 1991, p. 105, tradução nossa).

⁵⁵ Nesse sentido, sentenças C-387 de 1997, C-1200 de 2003 e C-1040 de 2005.

defeito observado; e (iv) se não ocorrer nenhuma das hipóteses anteriores, **a Corte deverá, se possível, ela mesma sanar o vício na sua decisão,** de acordo com as orientações acima tratadas e sempre respeitando o princípio da razoabilidade⁵⁶ (COLÔMBIA, 2001a, p. 6 tradução e grifo nossos).

O primeiro passo é analisar se o defeito pode ser considerado um vício ou apenas uma irregularidade irrelevante⁵⁷. Numa diferenciação simplória, irregularidade seria um gênero – toda infração das normas que regulam o processo legislativo – e os vícios seriam uma de suas espécies – irregularidades que provocariam a declaração de inconstitucionalidade da norma (COLÔMBIA, 2005b).

Outra definição para as irregularidades irrelevantes são aqueles defeitos que “[...] **não vulneram nenhum princípio nem valor constitucional** e, em especial, **não chegam a afetar o processo de formação da vontade democrática das Câmaras, nem desconhecem o conteúdo básico concebido pela Constituição**”⁵⁸ (COLÔMBIA, 2001a, p. 44, tradução e grifo nossos). Enquanto os vícios de forma ou de procedimento são defeitos “[...] cuja ocorrência resulte na não observância de algum dos princípios constitucionais que regulam o processo legislativo, isto é, quando **a não observância de uma norma parâmetro acarrete na não observância do princípio democrático**” (COLÔMBIA, 2011, p. 4, tradução e grifo nossos).

A partir da definição de vício de procedimento, uma nova variável é introduzida na análise, pois o defeito será considerado um vício, podendo provocar uma declaração de inconstitucionalidade, caso não observe o princípio democrático. A Corte entende que o princípio democrático orienta o procedimento legislativo, então o juiz “[...] deve sempre considerá-lo no momento de interpretar e aplicar os diversos requisitos e condições exigidos para elaboração das leis, como também ao fixar o sentido, alcance e finalidade deles” (COLÔMBIA, 2001b, p. 19, tradução nossa).

⁵⁶ A Corte Constitucional admite que ela mesma possa sanar um vício, como no exemplo citado na sentença C-685 de 2011. Esse exemplo consistia na possibilidade de alterar o *status* normativo de um dispositivo legal. Em termos práticos, numa lei estatutária havia dispositivo que deveria ser regulado por meio de lei ordinária. Então a Corte Constitucional reconheceu o caráter de lei ordinária do dispositivo, permitindo que ele fosse reformado seguindo os trâmites da legislação ordinária (COLÔMBIA, 2011).

⁵⁷ Há registro de precedente da Corte Constitucional que diferencia irregularidades e vícios em função da norma ofendida. Seriam irregularidades as que “[...] nascem da violação das leis que regulam o funcionamento do Congresso, em especial das normas orgânicas sobre a formação das leis [...]” (COLÔMBIA, 2005a, p. 3, tradução nossa) e vício quando houvesse uma “[...] violação direta das normas constitucionais” (COLÔMBIA, 2005a, p. 3, tradução nossa). Uma irregularidade poderia se transformar num vício, pois “[...] há irregularidade que ao violar a lei comporta também uma violação à Constituição” (COLÔMBIA, 2005a, p. 3, tradução nossa).

⁵⁸ Entendimento reafirmado nas decisões C-872 de 2002, A-089 de 2005, C-1040 de 2005, C-685 de 2011, C-258 de 2014, entre outras.

Por outro lado, é necessário saber qual o alcance e as formas de manifestação do princípio democrático para o Tribunal. Em decisão proferida em 2001, a Corte Constitucional afirmou que o princípio democrático visa garantir a expressão de uma vontade soberana, que é alcançada ao ouvir diversas opiniões – pluralismo político –, ao garantir a participação de interessados, ao aprovar os projetos pela Maioria com participação da Minoria e ao respeitar o princípio da publicidade (COLÔMBIA, 2001b). Recentemente, o Tribunal restringiu a três os princípios que integrariam o princípio democrático na atividade legislativa: majoritário (ou da decisão pela maioria); do pluralismo político; e da publicidade (COLÔMBIA, 2011). Entende-se que a garantia à participação estaria contida no princípio da publicidade.

Se o defeito for considerado um vício, pois apenas eles acarretam a inconstitucionalidade do ato (CAJAS SARRIA, 2007), passa-se ao passo seguinte: a verificação da possibilidade de convalidação. O art. 5 do Regimento do Congresso⁵⁹ prevê a existência de vícios de procedimento insanáveis: as reuniões que ocorram sem observância das condições constitucionais, por consequência produzindo atos sem efeitos; e atos que ofendam as garantias constitucionais fundamentais⁶⁰ (COLÔMBIA, 1992). Numa interpretação *a contrario sensu*, existiriam vícios sanáveis que poderiam ser convalidados, como já se manifestou a Corte Constitucional:

LEI – Vício na formação convalidado. Pode acontecer que o vício exista, mas seja convalidado no próprio processo de formação da lei, na medida em que seja cumprido o propósito que a regra de procedimento pretendia proteger ou a irregularidade tenha sido expressamente sanada por uma autoridade competente (COLÔMBIA, 2002, p. 2, tradução e grifo nossos).

Para um vício ser considerado sanável, deverão ser observadas, no mínimo, as etapas estruturais do processo legislativo, pois se uma delas for omitida, como a preterição do debate numa das Casas, não haveria processo legislativo a ser convalidado (COLÔMBIA, 2001a). A convalidação poderia ocorrer durante o processo legislativo ou posteriormente, nessa

⁵⁹ Que para a jurisprudência teria caráter enunciativo conforme sentença C-333 de 2005.

⁶⁰ Para analisar se houve ofensa a uma garantia constitucional fundamental os magistrados deverão observar: [...] a natureza do vício; sua incidência na formação da vontade livre do Congresso e das Casas que o integram; se afeta os direitos das maiorias e das minorias; sua transcendência no desenvolvimento da deliberação parlamentar de forma compatível com o exercício dos direitos de oposição e das demais forças políticas representadas no Congresso da República; e seu impacto no cumprimento das demais etapas estruturais da formação das leis (COLÔMBIA, 2005a, p. 25, tradução nossa).

última hipótese com a remessa ao Congresso⁶¹ ou à Presidência para que a autoridade sane o vício ou por ação da própria Corte Constitucional se possível.

Portanto a análise é feita caso a caso, pois é necessário avaliar o contexto em que ocorreu a violação da norma, uma vez que “[...] há irregularidades **que podem constituir ou não um vício, dependendo das circunstâncias** em que elas foram produzidas e da incidência sobre garantias referentes à norma procedimental violada” (COLÔMBIA, 2005b, p. 36, tradução e grifo nossos). Seriam declarados inconstitucionais apenas os **vícios** de procedimento considerados insanáveis; quanto à norma violada, poderia ser a CPC ou uma norma regimental, não havendo polêmica sobre esse ponto. A título de exemplo, a Corte considera vícios insanáveis aqueles afetos ao debate⁶², ao anúncio prévio de votação⁶³ e à publicação de projetos⁶⁴, entre outros.

....

A Corte Constitucional da Colômbia e a literatura admitem o controle judicial do processo legislativo com base em normas regimentais, tanto para o processo legislativo ordinário como para a reforma da Constituição. Devido à aplicação do princípio da instrumentalidade das formas, nem toda violação das normas de procedimento implicará a declaração de inconstitucionalidade. Apenas os vícios que desrespeitarem garantias constitucionais fundamentais ou ofenderem o princípio democrático – a Corte entende que o princípio democrático é integrado pelos princípios majoritário, do pluralismo político e da publicidade.

E, mesmo que ocorra um vício, é possível que ele seja convalidado no curso do processo legislativo ou posteriormente pelas autoridades competentes, inclusive a própria Corte Constitucional, por isso é necessário que cada caso seja avaliado, pois as irregularidades podem constituir ou não um vício a depender das circunstâncias. Conclui-se que o fato de a norma violada ser regimental não é um entrave à declaração de inconstitucionalidade, mas foi observado que a Corte Constitucional primeiramente esgota as possibilidades de convalidação do vício para, só então, retirar a norma do ordenamento jurídico.

5.4 Caso dos Estados Unidos da América

⁶¹ Nesse sentido auto A-089 de 2005.

⁶² Ver Sentença C-668 de 2004.

⁶³ Ver Sentença A-089 de 2005.

⁶⁴ Ver Sentença C-737 de 2001.

Segundo a Constituição dos Estados Unidos da América (EUA), o Poder Legislativo federal é composto pela Câmara dos Representantes e pelo Senado, que juntos formam o Congresso norte-americano (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787). Os membros das duas Casas são eleitos diretamente, todavia a duração do mandato varia em função do cargo. Segundo a Constituição, o mandato dos membros da Câmara dos Representantes é de dois anos, enquanto os Senadores são eleitos para um período de seis anos (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787). Os Deputados elegem um de seus membros para atuar como *Speaker of the House*, cargo equivalente ao Presidente da Câmara no Brasil. No Senado, o Vice-Presidente da República atua como *President of the Senate* e, quando há empate nas votações, deve votar para solucionar o impasse.

O Poder Judiciário é composto pela Suprema Corte dos Estados Unidos e por Tribunais inferiores. A estruturação do Poder Judiciário cabe ao Congresso, por delegação do art. 3º da Constituição (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787), inclusive a fixação do número de membros da Suprema Corte – atualmente nove. Eles são indicados pelo Presidente da República e devem ter suas nomeações aprovadas pelo Senado (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787). Além dessa organização na esfera federal, os cinquenta estados possuem organização própria, possuindo constituições e representação dos três Poderes⁶⁵.

Apesar de a Constituição americana não consagrar expressamente, a Suprema Corte admite o controle de constitucionalidade – *judicial review* – de leis federais e estaduais⁶⁶. Esse controle está restrito ao aspecto material do objeto questionado, ou seja, o Tribunal “[...] avalia se o **conteúdo** da legislação está de acordo com a Constituição [...] [o Tribunal] não está interessado na **maneira** como os legisladores aprovaram uma lei; ele está interessado **apenas no resultado desse processo**” (BAR-SIMAN-TOV, 2011, p. 1923, tradução e grifo nossos). A adoção desse posicionamento demonstra que a discussão americana caminha num sentido diverso daquelas contidas nos outros países objetos do estudo, pois ela se concentra nos aspectos materiais da norma, e não nos procedimentos ocorridos no processo legislativo.

⁶⁵ Quarenta e nove estados organizam o Poder Legislativo de forma bicameral, apenas o estado de Nebraska é unicameral. Para mais informações sobre os governos estaduais: <<https://www.whitehouse.gov/1600/state-and-local-government>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

⁶⁶ Decisão tomada pela Suprema Corte no emblemático caso *Marbury v. Madison*. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/case.html>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

Bar-Siman-Tov identifica esse problema e diferencia o controle de constitucionalidade material – *substantive judicial review* – do controle de constitucionalidade do processo legislativo. Esse último seria “[...] a forma de controle de constitucionalidade na qual os Tribunais determinam a validade de uma lei baseados no exame do processo que conduziu à sua aprovação” (BAR-SIMAN-TOV, 2011, p. 1921, tradução nossa). O exercício desse tipo de controle encontra resistência na Suprema Corte e em alguns outros Tribunais: a posição majoritária admite apenas o controle material. Os dois argumentos utilizados para afastar o controle do processo legislativo são: o controle do processo legislativo não visa à proteção de direitos individuais como o controle material e seria mais censurável – invocando questões sobre a separação de Poderes, o ativismo judicial e o caráter contramajoritário das Cortes (BAR-SIMAN-TOV, 2011).

Mesmo que controverso, o controle do processo legislativo seria feito a partir da análise da adequação dos atos ocorridos na apreciação dos projetos às regras pré-estabelecidas. Essas regras compõem um conjunto complexo de normas e podem ser divididas em duas categorias: “[...] aquelas editadas pelos próprios legisladores e aquelas impostas pela Constituição” (RAHER, 2008, p. 5, tradução nossa).

Ressalte-se que a Constituição delega às Casas Legislativas competência para elaborar suas regras de procedimento – art. 1º, seção 5, cláusula 2 (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787)⁶⁷. Além dessa delegação, a Constituição apresenta outras poucas e esparsas regras disciplinando o processo legislativo (BAR-SIMAN-TOV, 2010). Com fundamento na delegação constitucional, o Congresso criou um sistema de regras de procedimento que organiza todo o processo legislativo⁶⁸ (MILLER, 1990). Essas regras possuem a mesma função dos regimentos internos encontrados nos outros países estudados. Não obstante a existência dessas normas, Miller (1990) ressalta que o Congresso deixa de observá-las com frequência⁶⁹, conforme será exemplificado mais adiante. A Suprema Corte, Tribunal competente para julgar esses casos, contudo não admite o questionamento de vícios afetos ao processo legislativo. Conforme

⁶⁷ Essa disposição não estava contida no projeto original da Constituição e foi incorporada pela *Committee of Detail*. Não há registros de discussão desse dispositivo na Convenção Constituinte, nem nos artigos “O Federalista” (MILLER, 1990; RAHER, 2008).

⁶⁸ Na *House of Representatives*, essas regras estão compiladas no volume intitulado *Rules of the House of Representatives*. Disponível em: <<http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

⁶⁹ Para Miller (1990), as normas que regulam o processo legislativo deveriam possuir certo grau de flexibilidade para se adequar as características da atividade legislativa.

classificação proposta por Vidal Marín (2005), no direito norte-americano, as regras legislativas se encaixariam no primeiro e no segundo grupos teóricos propostos, ou seja, seriam normas consuetudinárias e autônomas, próximo ao direito corporativo.

A Suprema Corte adota a *enrolled bill rule* ou *enrolled bill doctrine*, que consiste numa presunção de constitucionalidade do processo legislativo. O *enrolled bill* é a versão final do texto de uma norma aprovado pelas duas Casas do Congresso, oficialmente impresso e assinado pelo *Speaker of the House* e pelo *President of the Senate* e apresentada ao Presidente da República para sanção ou veto (RUNDQUIST, 1999). Conforme Sandler, o Tribunal não irá questionar se aquela norma foi aprovada ou não pelo Poder Legislativo, pois “aquelas três assinaturas são provas conclusivas de que o projeto foi aprovado” (2007, p. 214, tradução nossa).

Na esfera federal, o primeiro registro desse posicionamento foi no caso *Marshall Field & Co. v. Clark*, em 1892. Sandler sugere que a Suprema Corte não inovou com a adoção desse posicionamento. Tratava-se da aplicação de entendimento do século XVII, oriundo do direito inglês e coerente com o sistema monárquico no qual a aprovação da lei pelo Parlamento e a assinatura do monarca impediriam qualquer questionamento dos atos ocorridos durante o processo legislativo (SANDLER, 2007).

No precedente de 1892, a Suprema Corte não admitiu que os Tribunais questionassem a validade do *enrolled bill*, nem avaliasse os registros do Congresso e outras provas oriundas do processo legislativo. Quatro justificativas foram apresentadas para essa negativa: o respeito à separação de Poderes; o risco de provocar incerteza/insegurança jurídica; a relutância da Corte em atribuir validade aos registros legislativos; e o apoio encontrado em decisões judiciais anteriores (BAR-SIMAN-TOV, 2009).

Sandler (2007), numa discussão contemporânea, apresenta três justificativas que tornariam o *enrolled bill* um instrumento definitivo para demonstrar a aprovação válida de uma lei: a Constituição não prescreve como um projeto de lei é autenticado, deixando esse tópico a critério do Congresso; a autenticação do projeto por meio da aposição das assinaturas é uma prova forte da validade do processo legislativo (outros meios de registros legislativos não seriam confiáveis); e a segurança jurídica (a presunção de constitucionalidade evitaria que toda a legislação tivesse seu processo legislativo questionado judicialmente).

Outra justificativa encontrada na literatura seria o caráter especial das normas internas. Para Miller (1990) essas normas integrariam o processo político e não teriam como objetivo garantir igualdade de condições entre os atores. Acrescenta ainda o autor:

Reconhecer a **natureza política das normas legislativas** muda a análise da possibilidade de sua apreciação judicial. Os tribunais devem se submeter aos legisladores não porque a Constituição determina que eles possuam competência para elaborar suas regras internas, nem porque não são hábeis para lidar com normas legislativas, e nem porque a mera consideração das normas pelos tribunais ofenda a separação dos Poderes. Em vez disso, tribunais devem evitar a análise das normas legislativas porque fazendo isso eles transformam essas regras em algo que elas não são: normas jurídicas cogentes [*enforceable norms*] (MILLER, 1990, p. 1364-1365, tradução e grifo nossos)⁷⁰.

Esse posicionamento se aproxima da doutrina das questões políticas que surgiu simultaneamente com a discussão sobre o controle de constitucionalidade encampada no caso *Marbury v. Madison*. Ao reconhecer a possibilidade do exercício do controle de constitucionalidade das normas, a Suprema Corte também reconheceu a existência de um campo imune à tutela judicial: o campo político (TEIXEIRA, 2005). No caso *Baker v. Carr*, a Suprema Corte “[...] vinculou a doutrina das questões políticas ao Princípio da Separação de Poderes” (TEIXEIRA, 2005, p. 31). Na mesma decisão, a Suprema Corte elenca os fatores que caracterizariam a existência de uma questão política, e, portanto, impediriam o Poder Judiciário de se pronunciar sobre um litígio. Ressalte-se que bastaria a presença de pelo menos um dos seguintes fatores:

a) existência de norma constitucional atribuindo a outra instância o poder de apreciar a questão; b) ausência de *standards* ou critérios objetivos de apreciação; c) impossibilidade de obter uma solução jurídica sem previamente se emitir uma opinião marcadamente política; d) impossibilidade de decidir sem manifestar falta de respeito por outros poderes constituídos; e) extraordinária necessidade de não afectar uma decisão política anterior; f) risco de dificuldades de execução, em virtude da existência eventual de soluções contraditórias tomadas por vários poderes sobre o mesmo assunto (ARAÚJO, 1998 apud TEIXEIRA, 2005, p. 33).

Apesar do peso da doutrina das questões políticas no direito norte-americano e da possibilidade de utilização desse argumento para rejeitar o controle do processo legislativo, essa doutrina não é foco da pesquisa. O ponto central da discussão é o fundamento relacionado à

⁷⁰ Miller discute como a natureza política das normas legislativa afetaria a possibilidade de controle judicial em função do autor da demanda. Quando o autor é membro do Poder Legislativo e traz uma demanda baseada nas regras legislativas, os tribunais não deveriam interferir. Se o caso for de autoria de um terceiro que, devido à aplicação de uma regra inconstitucional ou que ofenda direitos individuais, se sinta prejudicado, os tribunais deveriam cumprir seu papel constitucional e analisar a lesão (MILLER, 1990).

enrolled bill doctrine, que é utilizado de forma específica pela Suprema Corte quando questionada sobre a regularidade do processo legislativo.

Essa questão voltou a ganhar fôlego com a aprovação do *Deficit Reduction Act of 2005 (DRA)*⁷¹. A lei promulgada nunca foi apreciada pela Câmara dos Representantes, ou seja, o texto transformado em lei foi aprovado apenas pelo Senado e pelo Presidente da República. No caso brasileiro isso é bem comum, uma vez que a Casa Iniciadora possui prevalência para decidir sobre conteúdo/texto proposto pela Casa Revisora, permitindo que uma lei tenha seu texto aprovado por apenas uma das Casas (BRASIL, 1988). No processo legislativo norte-americano, não há essa prevalência entre as Casas: as duas devem aprovar exatamente o mesmo texto por disposição constitucional – art. 1º, seções 1 e 7 (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787).

Os textos apreciados possuíam apenas uma discrepância: uma determinada disposição sobre o prazo de reembolso de despesas médicas pelo programa social de assistência à saúde oferecido pelo governo federal – *Medicare*⁷². O texto aprovado pelo Senado – e transformado em lei – limitava esse prazo a treze meses, mas o texto aprovado pela Câmara o estendia por trinta e seis meses. Alguns congressistas alegaram que essa diferença era insignificante, porém o impacto financeiro dessa mudança corresponde a um custo de dois bilhões de dólares (SANDLER, 2007). Bar-Siman-Tov (2010) ressalta que as três autoridades (os dois Presidentes das Casas Legislativas e o Presidente da República) sabiam da diferença nos textos aprovados e mesmo assim transformaram em lei um projeto que não seguiu a disposição constitucional que exige a aprovação de texto idêntico pelas duas Casas.

A Suprema Corte foi questionada sobre a regularidade de tramitação da DRA, mas não apreciou a questão devido a seus precedentes sobre a regra do *enrolled bill* (SANDLER, 2007). Não obstante a posição da Corte federal, há autores que criticam a adoção da *enrolled bill*, além de algumas Cortes estaduais que refutam essa doutrina. Na literatura são encontrados contra-argumentos aos fundamentos que justificariam a aplicação da regra.

Quanto ao argumento afeto à ofensa ao princípio da separação de Poderes, Bar-Siman-Tov (2009) apresenta as duas suposições que justificariam a não intervenção do Judiciário: seria uma manifestação de desconfiança da integridade dos Presidentes das Casas do

⁷¹ Um relato sobre a tramitação da DRA está contido em Sandler (2007).

⁷² Para mais informações sobre o *Medicare*, ver: <<http://www.medicare.gov/>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

Congresso e uma intrusão do Judiciário em assuntos internos do Legislativo; esses dois pontos são questionáveis. Em *Marshall Field & Co. v. Clark*, a Suprema Corte afirmou que, para que um projeto que não tivesse sido regularmente aprovado pelo Congresso se transformasse em lei, deveria necessariamente ocorrer uma deliberada conspiração dos Presidentes das Casas Legislativas. Assim sendo, não aceitar a *enrolled bill* como prova conclusiva e admitir a revisão do processo legislativo pelo Judiciário seria uma demonstração de desconfiança no Congresso. Essa afirmação, entretanto, não é absoluta, pois erros podem ocorrer, fazendo com que legisladores de boa-fé atestem como válidas normas que não obedeceram às regras legislativas (BAR-SIMAN-TOV, 2009). Em relação à intrusão do Judiciário, o autor destaca que a legislação, como resultado do processo legislativo, produz efeitos fora do Congresso, pois a população tem direito de não ser submetida a normas que não foram regularmente editadas, então não há uma intromissão, pois uma norma produzida com violação de uma regra legislativa não produz apenas efeitos internos.

Ainda quanto à ofensa à separação de Poderes, Miller (1990) destaca que a Constituição garante que as regras legislativas devem ser de autoria do Poder Legislativo, mas não impede que o Poder Judiciário verifique se elas são observadas. Os Tribunais iram apenas examinar a “[...] compatibilidade de leis com as regras voluntariamente adotadas pelo Congresso e a compatibilidade dessas regras com a Constituição” (MILLER, 1990, p. 1361, tradução nossa). Na prática, o que deveria servir como uma demonstração de respeito a um dos Poderes da República provoca uma excessiva deferência e a criação de um campo imune ao controle de constitucionalidade (BAR-SIMAN-TOV, 2009).

Essa imunidade não se coaduna com a Constituição norte-americana, pois cria uma esfera de poder fora do alcance do controle de constitucionalidade. Bar-Siman-Tov (2009) afirma que a ideia de soberania do legislativo e de um legislador supremo não é constitucional, pois ao:

[...] tratar o ato de legislar como uma prerrogativa soberana e o processo legislativo como uma esfera de poder imune ao controle de constitucionalidade, a doutrina do *enrolled bill* desvia-se do caso *Marbury* e dos princípios fundamentais e estabilizados do constitucionalismo norte-americano (BAR-SIMAN-TOV, 2009, p. 375-376, tradução nossa).

O autor ainda acrescenta que o controle de constitucionalidade do processo legislativo é uma decorrência natural da transição do modelo de supremacia do Parlamento para

um modelo de supremacia da Constituição, no qual a figura do legislador está limitada por uma Constituição judicialmente aplicável (BAR-SIMAN-TOV, 2009).

Outro argumento apresentado no precedente de 1892 e analisado por Sandler (2007) é o risco à segurança jurídica que a revisão do processo legislativo poderia acarretar. As Cortes aceitariam a autenticação como uma prova absoluta de regularidade na aprovação das leis para evitar que praticamente todas as leis pudessem ter sua constitucionalidade questionada; além disso, a possibilidade de fraude seria tão remota que não deveria ser considerada seriamente (SANDLER, 2007). Esse argumento perdeu muito de sua força, pois em 1892 as leis eram copiadas à mão, fazendo com que a grande maioria delas tivesse pequenas discrepâncias. Atualmente, o risco de incongruências entre o texto realmente votado e o transformado em lei é praticamente inexistente devido ao uso de meios eletrônicos para registro do texto e da tramitação dos projetos (SANDLER, 2007).

Em relação a não admissão de outros meios de prova pelos Tribunais – devido à falta de confiabilidade – e à força probatória atribuída à autenticação, terceiro argumento do precedente de 1892 e o segundo elencado por Sandler, há críticas que afirmam que o *enrolled bill* não é infalível nem inatacável. Como consequência, essa presunção absoluta faz com que Tribunais mantenham, no ordenamento jurídico, normas que sabidamente possuem algum vício de tramitação (BAR-SIMAN-TOV, 2009). Também há quem defenda, na literatura e nos Tribunais estaduais – esse ponto será discutido mais a frente –, que outros meios de prova deveriam ser aceitos, tais como os *legislative journals*⁷³ e até o uso de testemunhas e gravações (SNYDER, 1987). Sandler (2007) destaca que a tendência moderna é admitir todas as provas disponíveis, atribuindo peso adequado a cada uma delas.

Outra crítica atrelada a esse fundamento são as mudanças que ocorreram no processo de autenticação desde quando o caso *Marshall Field & Co. v. Clark* foi decidido. Dessa forma:

[...] o significado que deve ser atribuído às assinaturas dos presidentes no *enrolled bill* deve ser reavaliado, assim como a suposição de infalibilidade da doutrina. O Primeiro Congresso consagrou, no seu conjunto de regras, um processo de autenticação que previa que o *enrolled bill* seria **preparado pelos Secretários da Câmara e do Senado**, teria sua **precisão examinada** por uma **Comissão Permanente** (a *Committee on Enrolled Bill*) e seria **assinado numa sessão aberta** na respectiva Casa pelos

⁷³ Podendo ser entendido como atas ou diários das Casas Legislativas, a depender do contexto.

Presidentes da Câmara e do Senado (BAR-SIMAN-TOV, 2009, p. 336, tradução e grifo nossos).

Esse processo envolvia várias pessoas – os Secretários das Casas, os membros da Comissão e os Presidentes das Casas Legislativas –, por isso a Suprema Corte entendia que as chances de fraudes eram remotas (BAR-SIMAN-TOV, 2009), mas esse processo sofreu alterações na atualidade devido ao aumento no número de projetos aprovados por ano. Conforme Bar-Siman-Tov (2009), atualmente os Secretários elaboram o *enrolled bill* e os Presidentes o assinam, não mais em sessão aberta. Também não existe mais a Comissão Permanente para revisar o texto. Com todas essas mudanças no procedimento, o *enrolled bill* perdeu parte da solenidade que possuía no século XIX.

A última justificativa dada no caso *Marshall Field & Co. v. Clark* foi o apoio encontrado em decisões judiciais anteriores, todavia a literatura demonstra que, mesmo no século XIX, o *enrolled bill* já tinha sua validade questionada. Sandler destaca:

Em 1892, quando a Suprema Corte julgou o caso Field, **uma parte das Cortes estaduais já havia se confrontado com essa questão [...] nove estados haviam adotado a regra do *enrolled bill***, encontrando justificativas alternativas, mas **treze outras Cortes a haviam rejeitado** devido a inconsistência com o quadro teórico constitucional. Um precedente federal num caso semelhante sugeria que a Suprema Corte, inicialmente, também entendia que a regra do *enrolled bill* seria inconsistente com o quadro teórico constitucional (2007, p. 218, tradução e grifo nossos)⁷⁴

Como já foi dito, a Suprema Corte baseou-se no direito inglês ao decidir o caso Field, não obstante as diferenças nas formas de governo norte-americano e britânico e a existência de uma constituição escrita nos EUA, por consequência a aplicação dessa regra mostrou-se anacrônica com direito norte-americano (SANDLER, 2007).

Atualmente, um grupo minoritário de Cortes estaduais e a Suprema Corte ainda adotam a regra do *enrolled bill*, mas a maioria das Cortes estaduais admitem que o processo legislativo seja examinado. Bar-Siman-Tov (2009) ressalta que a maior parte dos estados que admitem o controle de constitucionalidade do processo legislativo adotam a *extrinsic evidence rule*. Essa regra “[...] considera o *enrolled bill*, à primeira vista, correto, mas permite provas encontradas nos *journals* e em outras fontes extrínsecas para atacar a presunção de validade da

⁷⁴ Segundo Sandler os estados que haviam adotado a regra do *enrolled bill* eram California, Connecticut, Indiana, Iowa, Louisiana, Mississippi, Nevada, New Jersey e New York; os treze que a rejeitavam eram Alabama, Arkansas, Illinois, Maryland, Michigan, Minnesota, Missouri, New Hampshire, Ohio, Pennsylvania, South Carolina, Vermont e West Virginia. (2007).

lei” (BAR-SIMAN-TOV, 2009, p. 341, tradução nossa). As experiências estaduais também demonstram que os receios da Suprema Corte, em especial em relação à segurança jurídica e ao grande número de questionamentos judiciais, não se concretizaram, enquanto os riscos de erros foram subestimados, havendo registros que demonstram que eles ocorrem com frequência (BAR-SIMAN-TOV, 2009).

Outra crítica construída por Bar-Siman-Tov (2009) é que a adoção da regra do *enrolled bill* acarreta uma delegação inadmissível da autoridade judicial e legislativa. Ao admitir que o *enrolled bill* é uma prova absoluta da aprovação regular de uma norma, os Tribunais renunciam ao “[...] seu poder de interpretar e fazer cumprir às disposições constitucionais sobre o poder de legislar e sua autoridade de determinar a validade da legislação” (BAR-SIMAN-TOV, 2009, p. 358, tradução nossa). E esse poder é delegado não ao Congresso, mas aos Presidentes das duas Casas que seriam as únicas pessoas responsáveis por verificar a observância dos preceitos constitucionais. A posição da Corte também provoca uma delegação inadmissível da autoridade de legislar, pois os Presidentes das Casas podem atestar como regularmente aprovado um projeto que nunca tramitou na respectiva Casa. Dessa forma, o poder de legislar é transferido dos membros do Congresso aos dois Presidentes (BAR-SIMAN-TOV, 2009).

Um último argumento contrário à regra do *enrolled bill* é que ela poderia fazer algum sentido quando o caso *Field* foi decidido, mas atualmente ela estaria ultrapassada. Apesar de ser adotada desde o século XIX, a questão sempre foi controversa, com vários questionamentos judiciais em nível federal e estadual (SANDLER, 2007). A literatura identifica alternativas a essa regra principalmente na jurisprudência de Tribunais estaduais. Rahe (2008) e Sandler (2007) discutem-nas com mais profundidade, entretanto destaca-se que a diferença central entre elas são os meios de provas admitidos pelo Judiciário para verificar a constitucionalidade do processo legislativo.

Como o Judiciário renuncia a sua competência para observar a constitucionalidade do processo legislativo e a transfere ao Legislativo, a indagação que surge é: os legisladores são capazes de exercer o autocontrole? Quais mecanismos incentivariam os legisladores a seguir as regras pré-estabelecidas? Primeiramente destaca-se que existem maneiras de evitar que um projeto de lei que possua algum vício de procedimento seja transformado em lei: um congressista pode se recusar a participar da votação ou o Presidente pode se recusar a assinar o *enrolled bill*

(BAR-SIMAN-TOV, 2010). Os vícios também podem ser questionados por meio de *point of order*, um instrumento semelhante à questão de ordem do processo legislativo brasileiro, destinado a questionar a violação de alguma regra de procedimento. Bar-Siman-Tov, porém, entende que esses mecanismos não são eficazes, pois:

[...] a aplicação das regras que regulam o processo legislativo se baseiam inteiramente **na capacidade e na vontade do Congresso de fazer cumprir essas regras**. Em especial, para que essas regras sejam cumpridas são necessárias **duas condições**: (1) **algum participante do processo legislativo**, tanto os legisladores individualmente quanto os Presidentes das Casas Legislativas, **devem identificar a violação da regra**; (2) **aqueles participantes que possuem poder de exigir a observância da regra** – Presidentes, a Maioria de cada Casa ou outro agente com poder decisório – **devem estar dispostos a exercer seu poder de exigir essa observância** (BAR-SIMAN-TOV, 2010, p. 820, tradução e grifo nosso).

A ausência de alguma dessas condições frustra o autocontrole pelo Congresso, por exemplo, no caso do DRA, que foi transformada em lei mesmo sem obedecer a preceito constitucional, que exige que o texto aprovado nas duas Casas seja idêntico.

Há quem defenda a existência de incentivos aos legisladores, para garantir a observância das regras que tratam do processo legislativo, tais como: motivações relacionadas à reeleição e ao controle eleitoral; pressão dos grupos de interesse; motivações políticas; partidos políticos e seus líderes; rivalidade e interesse institucional; ameaça do veto presidencial; e motivação ética. Ocorre que esses mecanismos que deveriam incentivar o legislador a cumprir as normas internas provocam efeito contrário, incentivando a não observância delas, ou são fracos a ponto de não provocar nenhum impacto (BAR-SIMAN-TOV, 2010). As motivações políticas e a influência dos partidos/líderes são os dois fatores com mais força para provocar a violação de uma regra legislativa. Já a motivação ética seria o fator responsável pela observância das regras, mas não teria força para anular as motivações políticas e a força partidária (BAR-SIMAN-TOV, 2010).

Outro fator identificado na literatura como incentivo à violação das regras legislativas é a certeza da ausência de controle pelo Judiciário. Sandler (2007) acredita que, ao anunciar que não são competentes para analisar a constitucionalidade do processo legislativo, os Tribunais acabam encorajando os legisladores a serem descuidados ou a proceder de forma incorreta⁷⁵, como no caso do DRA. A atuação de litigantes individuais⁷⁶ criaria mais uma esfera

⁷⁵ No original *carelessness* e *bad behavior* (SANDLER, 2007, p. 235).

⁷⁶ Apoiado no desenho do sistema judicial norte-americano, Miller (1990) defende que apenas terceiros estranhos ao

de controle da atuação do Congresso, identificando vícios que não seriam descobertos sem a participação popular (SANDLER, 2007). Para o autor, a ausência de controle de constitucionalidade faz com que o legislador não tome conhecimento da ocorrência de vícios, ou ainda que identifique esses vícios, opte por não torná-los públicos. Por isso afirma que:

O controle de constitucionalidade incentiva o Congresso a proceder de maneira correta. Saber que a população estará ciente de ocorrência de qualquer erro ou fraude provavelmente irá incentivar o Congresso a ser mais cuidadoso ao aprovar uma norma; e, se a discussão judicial revelar irregularidades, a pressão popular poderá incentivar o próprio Congresso a solucionar o problema (SANDLER, 2007, p. 248, tradução nossa).

Admitindo que essas violações possam acontecer conscientemente e que os legisladores não são confiáveis para controlar seu próprio procedimento, Bar-Siman-Tov (2010) tenta identificar quando essas violações são mais prováveis e quais seriam as regras mais violadas. Ele argumenta que talvez o fator mais importante para determinar a violação de uma regra legislativa é a prioridade dada pelo partido majoritário e seus líderes ao projeto e a resistência feita pela oposição a essa aprovação, ou seja, “[...] quando o projeto é particularmente importante para o partido majoritário e **sua aprovação seria particularmente difícil ou mesmo impossível** sem quebrar as regras, a **probabilidade de violação é mais alta**” (BAR-SIMAN-TOV, 2010, p. 866, tradução e grifo nossos).

Quanto às regras mais violadas, ressalta que não há muitos dados disponíveis, mas aceita resultados de pesquisas anteriores que afirmam que as regras não constitucionais são mais violadas do que regras constitucionais (BAR-SIMAN-TOV, 2010). A explicação para isso seria a escassez de regras no texto constitucional, logo as normas não constitucionais seriam mais violadas por existirem em maior número. A hipótese do autor é reforçada pelos casos estaduais, nos quais foram encontradas muito mais casos de violação à regra contida nas Constituições, pois as Constituições estaduais possuem mais regras de regulação do processo legislativo que a Constituição federal (BAR-SIMAN-TOV, 2010).

Reconhecendo que o Congresso não é bem sucedido na tarefa de promover a observância das regras legislativas, Bar-Siman-Tov (2011) entende que o controle de constitucionalidade do processo legislativo é uma ferramenta que favorece os valores democráticos e a democracia como um todo. As normas que conduzem o processo legislativo

Poder Legislativo poderiam questionar normas editadas num procedimento inconstitucional. O Poder Judiciário não seria competente para analisar demandas trazidas pelos próprios parlamentares, sob pena se converter numa nova arena de debate para legisladores insatisfeitos com o resultado do processo legislativo.

possuem importância por interferir no resultado produzido e garantem os princípios democráticos essenciais, incluindo a regra da maioria, a transparência, a publicidade, a deliberação e a participação (BAR-SIMAN-TOV, 2010).

...

Não há consenso na jurisprudência ou doutrina americana sobre o cabimento do controle de constitucionalidade do processo legislativo. A Suprema Corte adota a regra do *enrolled bill* que recusa competência ao Poder Judiciário para verificar a observância das regras referentes ao procedimento legislativo. Mesmo quando foi adotado, no século XIX, esse precedente já havia sido rejeitado por algumas das Cortes estaduais.

As justificativas apresentadas pela Suprema Corte para a adoção dessa regra são questionadas na literatura, que apresenta contra-argumentos como a incompatibilidade da doutrina com o princípio da supremacia da Constituição, ínsito aos sistemas jurídicos que adotam Constituições formais. O *enrolled bill* também seria uma delegação inadmissível do poder judicial e de legislar aos Presidentes das Casas Legislativas e encorajaria os legisladores a serem descuidados e a procederem de maneira incorreta, como no caso da DRA.

...

Nesta seção discutimos como quatro países lidam com o controle judicial do processo legislativo, em especial com a possibilidade de utilização de normas regimentais como parâmetro de controle. A Espanha, a Costa Rica e a Colômbia admitem esse uso, mas exigem que cada caso seja analisado pelos respectivos Tribunais. Nem toda violação ou ofensa à norma regimental implica a inconstitucionalidade ou invalidade da norma.

Os EUA ainda discutem a possibilidade de controle do processo legislativo. A Suprema Corte refuta essa possibilidade e adota a *enrolled bill rule* ou *enrolled bill doctrine*, uma presunção absoluta de constitucionalidade do processo legislativo baseada na autenticidade que as assinaturas do *Speaker of the House*, do *President of the Senate* e do Presidente da República, esta última aposta ao documento no ato da sanção, conferem ao projeto de lei. Contudo, muitas Cortes estaduais refutam esse entendimento admitindo que outras provas sejam trazidas ao julgamento. Na literatura também são encontradas críticas, destacando a incompatibilidade da doutrina com o sistema constitucional norte-americano.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das justificativas para a realização desta pesquisa foi a oscilação da jurisprudência do STF sobre o controle judicial do processo legislativo quando a norma parâmetro tem sede nos regimentos internos das Casas Legislativas. Verificamos a ausência de coerência e consistência na aplicação dos critérios definidos para justificar a interferência ou não da Corte no processo legislativo, quer de forma preventiva, quer de forma repressiva. Assim sendo, a pesquisa buscou identificar, em um exercício de direito comparado, fundamentos que justificam a aplicação das normas regimentais como um parâmetro de controle judicial dos atos do processo legislativo, de forma a qualificar a reflexão sobre o tema no cenário brasileiro.

Estudou-se a natureza jurídica das normas regimentais, tendo como base compilação feita por Vidal Marín (2005). O autor apresenta oito possíveis classificações, desde a que atribui caráter consuetudinário aos regimentos até as que o consideram uma norma de execução constitucional. Entre várias teorias apresentadas, as duas mais adequadas à maioria dos países estudados – Espanha, Costa Rica e Colômbia – são aquelas que entendem que os regimentos são formados por normas de diferentes naturezas jurídicas e que eles são normas de execução constitucional, aplicadas de maneira combinada. Alguns autores chegam a incluir as normas regimentais no chamado bloco de constitucionalidade ou, ainda, atribuem a tais dispositivos o caráter de normas interpostas.

Em seguida, a pesquisa se dedicou ao estudo do caso brasileiro e de mais quatro outros países (Espanha, Costa Rica, Colômbia e EUA). No caso brasileiro, a jurisprudência do STF admite o controle judicial do processo legislativo quando o parâmetro é o texto constitucional, mas afasta essa possibilidade se a norma invocada for regimental. O STF entende que essas matérias são *interna corporis*.

O Tribunal também admite o controle quando houver ofensa (ameaça ou lesão) a direito subjetivo de congressistas e/ou terceiros estranhos ao Poder Legislativo. Trata-se do direito de ação previsto no art. 5º, XXXV da CF, que garante que qualquer lesão ou ameaça a direitos poderá ser apreciada pelo Poder Judiciário. Em relação aos congressistas, ainda existe uma peculiaridade, pois o STF reconhece a existência de direito subjetivo do parlamentar ao devido processo legislativo, encarado como uma espécie de direito corporativo.

Os últimos dois fundamentos são o direito das minorias e a (im)possibilidade de controle preventivo. Os dois temas tiveram decisões recentes que podem permitir a utilização do regimento interno como parâmetro pelo Judiciário no futuro. A primeira reconheceu a existência de um estatuto constitucional das minorias parlamentares, garantindo a participação ativa dos grupos minoritários no Congresso Nacional. Em relação à possibilidade de controle preventivo, o STF decidiu no MS 32.033 (BRASIL, 2013d) que ele seria cabível se houvesse um vício de procedimento porque esses vícios, uma vez ocorridos, contaminam a proposição/norma e, diferentemente dos vícios materiais, não podem ser afastados pelos Poderes Legislativos (rejeição do dispositivo viciado) ou pelo Poder Executivo (veto).

Em relação aos países estudados, três deles (Espanha, Costa Rica e Colômbia) admitem o controle judicial com base em normas constitucionais e/ou regimentais, mas o exercício desse controle só seria justificado em alguns casos. Na Espanha, a justificativa para o controle judicial seria a ofensa a direito fundamental ou comprometimento na formação da vontade democrática; na Costa Rica, seria o vício essencial que ofende o princípio democrático; e na Colômbia, o critério está na diferenciação entre vício e irregularidade irrelevante também apoiada no princípio democrático.

Esses são os fundamentos encontrados para justificar o controle do processo legislativo no direito comparado, problema inicial desta pesquisa. A forma de seleção dos casos estudados não permite a generalização, mas é possível comentar pontos em comum encontrados nesses quatro países. Percebeu-se que as jurisprudências brasileira, espanhola, costarriquenha e colombiana construíram suas fundamentações a partir de conceitos dicotômicos, ou seja, numa extremidade há possibilidade de controle do processo legislativo e na outra a insindicabilidade desses atos, cada caso é analisado individualmente, quando a Corte verifica a ocorrência ou não dos fatores que justificariam sua atuação.

Todos esses fundamentos possuem conceitos abstratos, permitindo que nem todas as violações impliquem o exercício do controle judicial. Mesmo nos países que admitem expressamente a parametricidade das normas regimentais, há um grau de obscuridade na aplicação desses fundamentos pelas Cortes ao selecionar os casos que serão julgados. Como ocorre no caso espanhol, em que os fundamentos aplicados no século anterior são constantemente

reafirmados pelo TCE, mas na maioria dos casos não se verifica a ocorrência desses fundamentos, afastando o controle judicial.

O uso dessa linguagem abstrata dificulta a distinção entre os casos que serão julgados e os casos que as Cortes irão se declarar incompetentes, criando um obstáculo para a compreensão da maneira como os Tribunais selecionam os processos que irão julgar. A ausência de referências e parâmetros seguros permite que os Tribunais tenham uma postura incoerente e inconsistente nas suas decisões; e, ainda, numa perspectiva pessimista, deixa margem à atuação discricionária, ou até arbitrária, das Cortes. Apesar de ser uma afirmação originalmente relativa a doutrinas das questões políticas desenvolvida no direito norte-americano, a afirmação de Donahue e Grossman trazida por Barbosa (2010) pode ser aplicada nessa discussão:

A doutrina das questões políticas [e aqui podemos incluir a doutrina dos atos *interna corporis*] não é uma linha divisória constitucionalmente traçada entre questões apropriadas e inapropriadas, mas **um mecanismo discricionário que permite às cortes federais se esquivar da decisão sobre certas “questões inconvenientes”** (DONAHUE; GROSSMAN, 2005 apud BARBOSA, 2010, p. 189, grifo nosso).

A seletividade no julgamento de casos não é, em si mesmo, um ponto negativo. No caso brasileiro, o STF é autorizado pela CF a selecionar os casos de recurso extraordinário que serão julgados. Isso ocorre por meio da repercussão geral prevista na Constituição e disciplinada no Código do Processo Civil, pois seria impossível que todos os processos fossem julgados pela Corte Suprema. Dessa forma, a crítica contida neste trabalho está direcionada à forma obscura como os critérios são aplicados, e não à possibilidade de selecionar os casos aptos a serem julgados.

Além dessa questão, outros pontos devem ser abordados nessas considerações finais. Ao permitir que o cidadão, entre outras autoridades públicas, questione judicialmente a constitucionalidade de uma norma que, ao ser editada, viole um norma constitucional e/ou regimental, a Costa Rica e a Colômbia se afastam da concepção do direito ao devido processo legislativo como um direito corporativo – restrito aos parlamentares – e reconhecem sua natureza pública e participativa. Pode-se afirmar, portanto, que esses dois países possuem uma concepção do processo legislativo como um instrumento a disposição de toda a sociedade e não apenas dos membros do Poder Legislativo. Conforme Cifuentes Muñoz (1997, p. 475, grifo nosso), a ação de inconstitucionalidade – instrumento adequado para o exercício do controle judicial na Colômbia – “[...] se vincula expressamente com o **direito de todo cidadão de participar da conformação,**

exercício e controle do poder político”. Lembrando que esses dois países utilizam a ofensa ao princípio democrático para justificar o controle do processo legislativo. Nesses países, o princípio democrático é associado à combinação de outros princípios como o da participação, da representação política, do pluralismo político – compreendido o respeito aos direitos das minorias – e da publicidade.

Ainda sobre a Costa Rica, a existência de controle de constitucionalidade preventivo nesse país e as consequências de seu exercício podem contribuir para a discussão sobre a possível implantação desse sistema no caso brasileiro – lembrando que o STF deixou essa possibilidade em aberto em decisão recente (BRASIL, 2013d). Os autores locais verificaram que a consulta legislativa – instrumento utilizado para controle preventivo na Costa Rica – tem sido utilizada como um instrumento político, como forma de prolongar o processo legislativo a ponto de aproximar a SC de uma Casa Revisora, contrariando a previsão constitucional de um legislativo unicameral.

Ainda que seja utilizada por membros de todos os partidos, Armijo Sancho (2007) reconhece que a maiorias das consultas partem de membros de partidos da oposição e de grupos minoritários. Essas consultas impedem a votação dos projetos, dificultando o já lento processo legislativo costarricense. Também traz mais tensão à relação entre os Poderes Legislativo e Judiciário, como exemplo a não recondução de um Magistrado da SC pela AL e posterior anulação dessa decisão pela SC.

No Brasil, haveria fortes chances de acontecer algo parecido, caso algum tipo de controle preventivo fosse implementado, pois já se percebe uma tendência à judicialização de discussões políticas, provocada principalmente pelos parlamentares insatisfeitos com o resultado do processo legislativo⁷⁷.

A judicialização de temas políticos também provoca decisões como a proferida na ADI 4.029 (BRASIL, 2012a), na qual o desconhecimento de questões acerca do processo legislativo levou o STF a declarar um procedimento inconstitucional num caso específico sem saber o impacto dessa decisão no ordenamento jurídico, o que veio a demandar uma mudança de posição no dia seguinte ao julgamento, pois a decisão afetaria mais de quinhentas Medidas

⁷⁷ Por exemplo, os questionamentos judiciais advindos da apreciação, em primeiro turno, da PEC 182 /2007 (Reforma Política) pela Câmara dos Deputados.

Provisórias, demonstrando que essa consequência não tinha sido prevista. Esse exemplo demonstra que ao invés de colaborar, o Poder Judiciário pode complicar ainda mais o cenário político.

Em relação aos EUA, a discussão caminha num sentido diverso àquelas encontradas nos outros quatro países. A Suprema Corte norte-americana não admite a discussão sobre a constitucionalidade do processo legislativo, apenas o controle material. Ela adota a *enrolled bill doctrine* ou *enrolled bill rule*, ou seja, uma presunção de constitucionalidade e regularidade do processo legislativo conferido pelas assinaturas dos Presidentes das duas Casas do Congresso e pelo Presidente da República.

A contribuição dos EUA à pesquisa foi exemplificar uma situação em que não há controle do processo legislativo, trazendo as críticas internas contidas tanto na literatura, quanto nas Cortes estaduais. Esse posicionamento também se reflete no comportamento parlamentar. Quando a Suprema Corte nega sua competência de analisar vícios ocorridos durante a apreciação de uma norma, ela anuncia aos participantes do processo legislativo (aí inclusos os parlamentares e o Presidente da República) que suas ações não serão repreendidas. Em vista disso, uma sugestão de estudos futuros é a análise do comportamento parlamentar, conceito recorrente na Ciência Política, a partir de incentivos dados pelas Cortes ao exercer ou não o controle do processo legislativo.

REFERÊNCIAS

Livros e Periódicos

ALVAREZ CONDE, E.; ARNALDO ALCUBILLA, E. *Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional*. In: PAU I VALL, F. (Coord.). **Parlamento y Justicia Constitucional – IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos**. Barcelona (Espanha): Editorial Aranzadi, 1997. p. 41-52.

ÁLVAREZ DESANTI, A. *El artículo 208 BIS. Revista Parlamentaria: Reforma al artículo 208 BIS del Reglamento de la Asamblea Legislativa*. São José (Costa Rica), v. 13, n. 1, p. 11-19, abr. 2005. Disponível em:

<http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Publicaciones%20a%20Texto%20Completo%20Revistas/Vol.13n1.abril.2005/El%20art%C3%ADculo%20208%20bis.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. *Poder Constitucional y Poder Legislativo. Revista Parlamentaria: Sala Constitucional ¿Defensora de la Constitución u obstáculo para el desarrollo?*. São José (Costa Rica), v. 3, n. 3, p. 15-34, dez. 1995. Disponível em:

<http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Publicaciones%20a%20Texto%20Completo%20Revistas/Vol.03n3.diciembre1995/Poder%20constitucional%20y%20poder%20legislativo.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

ARMIJO SANCHO, G. *Conflictos entre la Sala Constitucional y la Asamblea Legislativa*. In: **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**. Tomo I. Montevideo (Uruguai): Konrad Adenauer Stiftung, 2007. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/5585-1442-4-30.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BAR-SIMAN-TOV, I. *Lawmakers as Lawbreakers. William and Mary Law Review*. Williamsburg (Virginia, EUA), v. 52, Issue 3, p. 805-871, dez. 2010. Disponível em: <<http://wmlawreview.org/sites/default/files/Bar-Siman-Tov.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. *Legislative Supremacy in the United States?: Rethinking the “Enrolled Bill” Doctrine. The Georgetown Law Journal*, Washington D.C. (EUA), v. 97, Issue 2, p. 323-390, jan. 2009. Disponível em: <<https://articleworks.cadmus.com/geolaw/zt100209.html>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. *The Puzzling Resistance to Judicial Review of the Legislative Process. Boston University Law Review*. Boston (EUA), v. 91, n. 6, p. 1915-1974, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bu.edu/law/central/jd/organizations/journals/bulr/volume91n6/documents/BAR-SIMAN-TOV.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BARBOSA, L. A. de A. **Processo legislativo e Democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. 244p.

BENVINDO, J. Z. A “última palavra”, o poder e a história: O Supremo Tribunal Federal e o discurso de supremacia no constitucionalismo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa** (Senado Federal), v. 51, n. 201, p. 71-95, jan./mar. 2014. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/502953>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BERNARDES JÚNIOR, J. A. **O controle jurisdicional do processo legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 179p.

BIGLINO CAMPOS, P. *Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del tribunal constitucional en la sentencia 99/87*. **Revista Española de Derecho Constitucional**. Madri (Espanha), a. 8, n. 24, p. 211-228, Sept./Dic. 1988. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/gl/publicaci%C3%B3ns/revistas/revistas-electronicas?IDR=6&IDN=326&IDA=24912>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRAGA, R. de J.; MIRANDA, R. C. da R. Estrutura Organizacional e Processo Decisório Legislativo. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, n. 12, set./dez. 2013, p. 7-29. Disponível em: <<http://elegisbr.com/cefor/index.php/e-legis/article/view/167>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. **Composições plenárias do Supremo Tribunal Federal** [recurso eletrônico]. Brasília: STF, 2012c. 212 p. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/livrariasupremo/produto.action?grupoId=produtoCP-STF>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE, **Cadernos MARE**, n. 1, 1997, 58p. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

CAJAS SARRIA, M. A. *Acerca del control judicial de la reforma constitucional en Colombia*. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional**, México, n. 7, p. 19-40, 2007. Disponível em: <dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2518673>. Acesso em: 10 jun. 2015.

CANO BUESO, J. *El principio de autonormatividad de las Camaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario*. **Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)**, Madri (Espanha), n. 40, p. 85-99, jul.-ago. 1984. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26794>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7 ed., 9 reimp. Coimbra: Edições Almedina, 2003. 1522p.

CARVAJAL PÉREZ, M. O Tribunal Constitucional da Costa Rica. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. São Paulo, v. 91, p. 201-219, 1996. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67335>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

CARVALHO, C. V. de. **CONTROLE JUDICIAL E PROCESSO LEGISLATIVO: a observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. 174p.

CARVALHO, H. P. de. **A subtração do tempo de interstício entre turnos de votação de proposta de emenda à Constituição de 1988: uma contextualização de interesses segmentados em detrimento do direito da cidadania**. 2010. 170 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em:

<http://www.fd.unb.br/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=207&Itemid=1469&lang=br>. Acesso em: 10 jun. 2015

CARVALHO, P. D. A transição democrática espanhola sob duas perspectivas historiográficas: a da transição finalizada e a da democracia incompleta. In: XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH, 2011, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: USP, 2011, p. 1-8. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/conteudo/view?ID_CONTEUDO=775>. Acesso em: 10 jun. 2015.

CASTELLANOS MORALES, E.N.; CASTILLO SÁNCHEZ, C. E. *El derecho político a demandar por inconstitucionalidad reformas constitucionales: límites y potencialidades*. **Revista de Derecho**, Barranquilla (Colômbia), n. 14, p. 316-349, jan.-jun. 2014. Disponível em: <<http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/issue/view/368/showToc>>. Acesso em: 10 jun. 2015

CASTILLO VÍQUEZ, F. *Las Nulidades en el Procedimiento Parlamentario Costarricense*. **Revista Parlamentaria: Gobernabilidad: Asamblea Legislativa y la Sala Constitucional**. São José (Costa Rica), v. 19, n. 2, p. 129-147, dez. 2012. Disponível em: <http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Publicaciones%20a%20Texto%20Completo%20%20Revistas/Revista%20Parlamentaria%20II%202012_FINAL.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

CIFUENTES MUÑOZ, E. *La Jurisdiccion Constitucional en Colombia*. In: García Belaunde, D; Fernández Segado (Coord.). **La jurisdicción Constitucional en Iberoamerica**. Madri (Espanha): Dykinson, S. L., 1997. p. 473-497.

DINIZ, M. H., **Dicionário Jurídico**. 3 ed. rev., atual. e aum. v. 3. São Paulo: Saraiva, 2008. 1003 p.

DWORKIN, R. Direitos fundamentais: a democracia e os direitos do homem. In: DARNTON, R; DUHAMEL, O (orgs.). **Democracia**. Tradição: Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2002. p. 155-162.

ECHEVERRI URUBURU, A. *El Control Constitucional en Colombia en los últimos cincuenta años*. **Revista de Derecho Principia Iuris**, Tunja (Colômbia), n. 3, p. 7-20, dez. 2000. Disponível em: <<http://www.ustatunja.edu.co/ustatunja/index.php/publicaciones-cis/principia-iuris>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

FERNÁNDEZ CARNICERO, C. J. *Los Reglamentos Parlamentarios y el Ordenamiento Jurídico*. **Revista de Derecho Político**, Madri (Espanha), n. 9, p. 163-173, 1981. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8071/7722>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

FIGUEIREDO, J. O Colégio de Líderes: Surgimento e Evolução. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, 8, jun. 2012, p. 6-33. Disponível em: <<http://elegisbr.com/cefor/index.php/e-legis/article/view/109>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

FIGUERUELO BURRIEZA, A. *El control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios*. **Reforma Judicial: Revista Mexicana de Justicia**. Cidade do México, n. 1, p. 193-236, enero-jun.

2003. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1261509>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

GOMES, S. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988).

DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 49, n. 1, 2006, p. 193-224.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000100008&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 10 jun. 2015.

HERNÁNDEZ VALLE, R. *La Jurisdicción Constitucional en Costa Rica*. In: García Belaunde, D; Fernández Segado, F. (Coord.). *La jurisdicción Constitucional en Iberoamerica*. Madri (Espanha): Dykinson, S. L., 1997. p. 505-538.

HIDALGO RAMÍREZ, O. *El Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa en la aritmética política de Costa Rica retos para la mayoría parlamentaria del período 1998-2002*. **Revista Parlamentaria: 150 años de la fundación de la República de Costa Rica**. São José (Costa Rica), v. 6, n. 3, p. 335-354, dez. 1998. Disponível em:

<http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Publicaciones%20a%20Texto%20Completo%20Revistas/Vol.06n3.diciembre1998/El%20reglamento%20interno%20de%20a%20Asamblea%20Legislativa%20en%20la%20aritm%C3%A9tica%20pol%C3%ADtica%20de%20Costa%20Rica,%20retos%20para%20la%20mayor%C3%ADa%20del%20per%C3%ADodo.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

HIGUERA JIMÉNEZ, D. M. *Relectura estructural del bloque de constitucionalidad en Colombia: elementos críticos para aplicación del control de constitucionalidad*. **Revista de Derecho Principia Iuris**, Tunja (Colômbia), n. 15, p. 85-118, jan.-jun. 2011. Disponível em: <<http://www.ustatunja.edu.co/ustatunja/index.php/publicaciones-cis/principia-iuris>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

HIRSCHL, R. *On the blurred methodological matrix of comparative constitutional law*. In: CHOUDHRY, S. (Ed.). *The Migration of Constitutional Ideas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 39-66. Disponível em:

<<http://www.cambridge.org/br/academic/subjects/law/jurisprudence/migration-constitutional-ideas?format=HB#contentsTabAnchor>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

LEONELLI, D; OLIVEIRA, D. de. **Diretas Já: 15 meses que abalaram a ditadura**. Rio de Janeiro: Record, 2004. 639 p.

LOPES, A. N. D.; TIRADO BARRERA, J. A. Controle jurisdicional dos *interna corporis acta* no direito espanhol. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**. Curitiba, v. 44, n. 0, p. 29-42, 2006. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/9413/6505>>.

Acesso em: 10 jun. 2015.

MACEDO, C. B. **A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no Estado Democrático de Direito**. 2007. 235 f. Dissertação (Mestrado em Direito)- Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em:

<http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2221/legitimidade_controle_macedo.pdf?sequence=3>. Acesso em: 10 jun. 2015.

MARTINEZ ELIPE, L. *Las Fuentes del Derecho Parlamentario*. In: *Las Cortes Generales*. Madri (Espanha): Instituto de Estudios Fiscales, 1987, v. 3, p. 1573-1631.

MAVCIC, A. M. *Some comparative comments to the introduction of constitutional review in the states of Palestine*. In: *Seminar on Models of Constitutional Jurisdiction*, 2008, Estrasburgo. **Anais eletrônicos...** Estrasburgo: Council of Europe, 2008, p. 1-23. Disponível em: <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU\(2008\)026-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU(2008)026-e.aspx)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

MEIRELLES, H. L.; ALEIXO, D. B.; BURLE FILHO, J.E. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. 910 p.

MENDES, C. H. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011. 254 p.

MILLER, M. B. *The justiciability of Legislative rules and the “political” political question doctrine*. *California Law Review*. Califórnia (EUA), v. 78, n. 5, p. 1341-1374, out. 1990. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3480750>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

MIRANDA, G. L. de. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, Out. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 jun. 2015.

MONTORO, A. F. **Introdução à ciência do direito**. 28 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. 686p.

MORAES, G. de O. **O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade do Processo Legislativo**. São Paulo: Dialética, 1998. 93 p.

NAVAS CASTILLO, A. *Veinticinco anos de control jurisdiccional de la actividad parlamentaria*. **Revista de Derecho Político**. Madri (Espanha), n. 58-59, p. 471-480, 2003-2004. Disponível em: <<http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-2003-2004-58-59-F1A4A99A>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

POWELL, C. *El camino a la democracia en España*. **Cuadernos de la España Contemporánea**. Madri (Espanha), n. 1, p. 5-28, dic. 2006. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/ejemplar?codigo=218238>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

QUEIROZ FILHO, G. C. de. **O controle judicial de atos do poder legislativo: atos políticos e interna corporis**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001. 172 p.

RAHER, S. *Judicial Review of Legislative Procedure: Determining Who Determines the Rules of Proceedings*. 2008. Disponível em: <http://works.bepress.com/stephen_raher/1/>. Acesso em: 10 jun. 2015.

RUNDQUIST, P. S. *Engrossment, Enrollment, and Presentation of Legislation*. Congressional Research Service. Washington D.C. (EUA): Library of Congress, 1999. Disponível em: <<http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs918/>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

SANCHÍS, L. P. **Constitución y Democracia**. In: _____. **Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales**. 2ª ed. Madri (Espanha): Trotta, 2009. cap. 3. p. 137-174.

SANDLER, D. *Forget What You Learned in Civics Class: The "Enrolled Bill Rule" and Why It's Time to Overrule Field v. Clark*. **Columbia Journal of Law and Social Problems**. New York (EUA), v. 41, n. 2, p. 213-267, inverno-2007. Disponível em: <<http://www.columbia.edu/cu/jlsp/pdf/Winter%202007/sandler.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

SNYDER, D. B. *The Rise and Fall of the Enrolled Bill Doctrine in Pennsylvania*. **Temple Law Quarterly**. V. 60, p. 315-330, 1987. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/temple60&div=24&id=&page=>>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 923 p.

_____. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. 373 p.

SILVA FILHO, D. B. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. 207 p.

SIMÕES, M. H. **Controle preventivo de constitucionalidade na ALMG**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2007. 48p.

TEIXEIRA, J. E. M. A Doutrina das Questões Políticas. In: _____. **A Doutrina das Questões Políticas no Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2005. Cap. 1, p. 23-59.

TIRADO BARRERA, J. A. *Actos parlamentarios y control jurisdiccional*. **Pensamiento Constitucional**. Lima (Peru), v. 6, n. 6, p. 609-632, 1999. Disponível em: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3229>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

TUSHNET, M. *Some reflections on method in comparative constitutional law*. In: CHOUDHRY, S. (Ed.). **The Migration of Constitutional Ideas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 67-83. Disponível em: <<http://www.cambridge.org/br/academic/subjects/law/jurisprudence/migration-constitutional-ideas?format=HB#contentsTabAnchor>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

URCUYO FOURNIER, C. **LA SALA CONSTITUCIONAL: necessários limites al Poder**. **Revista Parlamentaria: Sala Constitucional ; Defensora de la Constitución u obstáculo para el desarrollo?**. São José (Costa Rica), v. 3, n. 3, p. 37-48, dez. 1995. Disponível em: <http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Publicaciones%20a%20Texto%2>

0Completo%20%20Revistas/Vol.03n3.diciembre1995/La%20Sala%20Constitucional,%20necesarios%201%C3%ADmites%20al%20poder.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

VEGA MORERA, L. F. *La Declaratoria de Nulidad del Acto en Sede Legislativa*. **Revista Parlamentaria: Gobernabilidad: Asamblea Legislativa y la Sala Constitucional**. São José (Costa Rica), v. 19, n. 2, p. 109-128, dez. 2012. Disponível em: <http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Publicaciones%20a%20Texto%20Completo%20%20Revistas/Revista%20Parlamentaria%20II%202012_FINAL>. Acesso em: 10 jun. 2015.

VELOSO, A. M. O controle abstrato de constitucionalidade sobre os pressupostos das medidas provisórias: ADIn 4029 (Instituto Chico Mendes). **Observatório da Jurisdição Constitucional**. Brasília, ano 6, vol. 1, p. 177-192, maio-2013. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/observatorio/issue/view/74>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

VENOSA, S. de S. Direito e Política. In: _____. **Introdução ao Estudo do Direito**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006. cap. 9. p. 233-242.

VERGARA CORTÉS, R. *El Bloque de Constitucionalidad*. **Estudios de Derecho**, Medellín (Colômbia), v. LIX, n. 133-134, p. 13-36, dez. 2000.

VIDAL MARÍN, T. *Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas*. *Colección Monografías*. Madri (Espanha): *Congreso de los Diputados*, 2005. 204 p.

VIEIRA, O. V. Supremocracia. **Revista Direito GV** 8. São Paulo, 4 (2), p. 441-464, jul.-dez. 2008. Disponível em: <<http://direitosp.fgv.br/publicacoes/revista/artigo/supremocracia>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

VILLANUEVA MONGE, L. G. *Artículo 208 BIS, una respuesta a la atrofia parlamentaria*. **Revista Parlamentaria: Reforma al artículo 208 BIS del Reglamento de la Asamblea Legislativa**. São José (Costa Rica), v. 13, n. 1, p. 67-84, abr. 2005. Disponível em: <http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Publicaciones%20a%20Texto%20Completo%20%20Revistas/Vol.13n1.abril.2005/Art%C3%ADculo%20208%20bis%20una%20respuesta%20a%20la%20atrofia%20parlamentaria.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. *Reformas necesarias al Reglamento Legislativo y al tratamiento de la jurisdicción constitucional*. **Revista Parlamentaria: Gobernabilidad: Asamblea Legislativa y la Sala Constitucional**. São José (Costa Rica), v. 19, n. 2, p. 53-76, dez. 2012. Disponível em: <http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Publicaciones%20a%20Texto%20Completo%20%20Revistas/Revista%20Parlamentaria%20II%202012_FINAL>. Acesso em: 10 jun. 2015.

ZÚÑIGA URBINA, F. *Fuentes del Derecho Parlamentario (apuntes acerca del Reglamento Parlamentario)*. **Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso**. Valparaíso (Chile), v. XVIII, p.277-288, 1997. Disponível em: <<http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/issue/view/20>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

Legislação

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Código de Ética e Decoro Parlamentar** [recurso eletrônico]. 4 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014c. 33p.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Resolução da Câmara dos Deputados n. 17, 21 set. 1989. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Congresso Nacional. **Regimento Comum do Congresso Nacional**. Resolução do Congresso Nacional n. 1, de 11 ago. 1970a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1970-1979/resolucao-1-11-agosto-1970-497934-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**. Resolução do Senado Federal nº 93, 27 nov. 1970b, publicado em conformidade com a Resolução do Senado Federal nº 18, de 1989. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. **Lei n. 9.868, de 10 nov. 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União de 11 nov. 1999b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno**. Brasília: STF, 2012d. 413 p. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_Maio_2013_versao_eletronica.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

COLÔMBIA. Congresso Nacional. **Ley n. 5**, de 17 jun. 1992. Disponível em: <<http://www.senado.gov.co/el-senado/normatividad/ley-5ta-reglamento>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. **Constitución Política de Colombia**, de 20 jul. 1991. Disponível em: <http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

COSTA RICA. *Asamblea Legislativa*. **Reglamento de la Asamblea Legislativa**, de 29 nov. 1961. Disponível em: <http://www.asamblea.go.cr/Documents/Reglamento_de_la_Asamblea_Legislativa.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. **Constitución Política de la República de Costa Rica**, de 07 nov. 1949. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. *Ley de la Jurisdicción Constitucional. Ley 7135* de 11 out. 1989. Disponível em: <<http://www.cesdepu.com/nbdp/ljc.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

ESPAÑA. *Asamblea de Madrid. Reglamento de la Asamblea de Madrid. Acuerdo de 30 ene. 1997, del Pleno de la Asamblea*. Disponível em: <<http://www.asambleamadrid.es/Documents/ComoFunciona/Reglamento%20de%20la%20Asamblea%20de%20Madrid.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Constitution of the United States*, 1787. Disponível em: <http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

Proposições

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 2.872**, de 19 mar. 1997. Autora: Sandra Starling. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=41078>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

Processos Judiciais

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 3/UF**. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Ministro Nelson Jobim. Brasília, 01 dez. 1999c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1680588>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 466/DF**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 03 abr. 1991. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1516306>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.029/DF**. Requerente: Associação Nacional dos Servidores do Ibama. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 08 mar. 2012a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2595890>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.425/DF**. Requerente: Confederação Nacional da Indústria - CNI. Relator: Ministro Ayres Britto. Redator do Acórdão: Ministro Luiz Fux. Brasília, 12 mar. 2013b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3900924>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 21.754/DF**. Agravante: Presidente do Congresso Nacional. Agravado: Luiz Alfredo Salomão e outros. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Francisco Rezek. Brasília, 07 out. 1993. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1572768>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 24.099/DF**. Agravante: Rodrigo Monteferrante Ricupero. Agravado: Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 07 mar. 2002a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1976678>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 24.667/DF**. Agravante: Alaor Barbosa dos Santos e outro. Agravado: Senado Federal. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 04 dez. 2003b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=24667&classe=MS-AgR&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 31.816/DF**. Agravante: Mesa do Congresso Nacional. Agravado: Alessandro Lucciola Molon. Relator: Ministro Luiz Fux. Redator para o Acórdão: Ministro Teori Zavascki Brasília, 27 fev. 2013a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+31816%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+31816%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/azocppp>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Cautelar em Mandado de Segurança n. 31.816/DF**. Impetrante: Alessandro Lucciola Molon. Autoridade Coatora: Presidente do Congresso Nacional. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 17 dez. 2012b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+31816%2ENUME%2E%29&base=basePresidencia&url=http://tinyurl.com/azocppp>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Cautelar em Mandado de Segurança n. 32.033/DF**. Impetrante: Rodrigo Sobral Rollemberg. Autoridades Coatoras: Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente do Senado Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 24 abr. 2013c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4397298>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Cautelar em Mandado de Segurança n. 32.885/DF**. Impetrante: Aécio Neves da Cunha e outros. Autoridade Coatora: Presidente do Senado Federal. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 23 abr. 2014a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4557183>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 20.247/DF**. Impetrante: Orestes Quércia. Autoridade Coatora: Presidente do Senado Federal. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 18 set. 1980a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=20247&classe=MS&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 20.257/DF**. Impetrantes: Itamar Augusto Cautiero Franco e Antonio Mendes Canale. Autoridade Coatora: Mesa do Congresso Nacional. Relator: Ministro Décio Miranda. Relator para o Acórdão: Ministro Moreira Alves. Brasília, 08 out. 1980b. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=20257&classe=MS&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 20.452/DF**. Impetrante: Orestes Quércia e outros. Autoridade Coatora: Mesa do Senado Federal. Relator: Ministro Aldir Passarinho. Brasília, 07 nov. 1984b. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1458444>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 20.464/DF**. Impetrante: Elizabete Mendes de Oliveira. Autoridade Coatora: Presidente do Senado Federal. Relator: Ministro Soares Muñoz. Brasília, 31 out. 1984a. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1459370>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 20.471/DF**. Impetrante: Airton Sandoval Santana. Autoridade Coatora: Presidente do Senado Federal. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, 19 dez. 1984c. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1459891>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 20.509/DF**. Impetrante: Marcelo Linhares. Autoridade Coatora: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, 16 out. 1985. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1461388>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 21.374/DF**. Impetrante: José Severino Da Silva Felinto. Autoridade Coatora: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 13 ago. 1992. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1524044>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 22.494/DF**. Impetrante: Antonio Carlos Valadares e outros. Autoridade Coatora: Mesa Diretora do Senado Federal. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 19 dez. 1996b. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1636997>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 22.503/DF**. Impetrante: Jandira Feghali e outros. Autoridade Coatora: Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 08 maio 1996a. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1637624>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 23.047/DF**. Impetrante: Miro Teixeira e outros. Autoridade Coatora: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 11 fev. 1998. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1695077>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 23.452/RJ**. Impetrante: Luiz Carlos Barretti Junior. Autoridade Coatora: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 16 set. 1999a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1763585>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 24.138/DF**. Impetrante: Rubens Bueno. Autoridade Coatora: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 28 nov. 2002b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1985406>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 24.356/DF**. Impetrante: Eduardo Werneck. Autoridade Coatora: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Veloso. Brasília, 13 fev. 2003a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2051801>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 24.642/DF**. Impetrante: Onyx Lorenzoni. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 18 fev. 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=24642&classe=MS&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 24.831/DF**. Impetrante: Pedro Jorge Simon e outros. Autoridade Coatora: Presidente do Senado Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 22 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2209221>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 26.441/DF**. Impetrante: Antônio Carlos Pannunzio, Fernando Coruja, Onyx Lorenzoni. Autoridade Coatora: Mesa da Câmara dos Deputados, Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 25 abr. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2498241>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 32.033/DF**. Impetrante: Rodrigo Sobral Rollemberg. Autoridade Coatora: Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente do Senado Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Redator para o Acórdão: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 20 jun. 2013d. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4397298>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 33.353/DF**. Impetrante: Antônio Imbassahy da Silva e outros. Autoridade Coatora: Presidente do Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 10 dez. 2014b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4678290>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 33.615/DF**. Impetrante: Rubens Bueno. Autoridade Coatora: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 29 maio 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4780107>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Auto A-089 de 2005**. Relator: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 05 maio 2005a. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2005/a089-05.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Corte Constitucional. **Sentença C-685 de 2011**. Autor: Silvia Isabel Reyes Cepeda. Relator: Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá, 19 set. 2011. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-685-11.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Corte Constitucional. **Sentença C-737 de 2001**. Autor: Germán Ortíz Rojas, Antonio José Pinillos Abozaglo, Jesús Ignacio García Valencia e Clara Pinillos Abozaglo. Relator: Magistrado Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá, 11 jul. 2001a. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-737-01.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Corte Constitucional. **Sentença C-872 de 2002**. Autor: Orlando Ordoñez Chavarro. Relator: Magistrado Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá, 15 out. 2002. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-872-02.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Corte Constitucional. **Sentença C-1040 de 2005**. Autor: Blanca Linday Enciso. Relator: Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis e Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, 19 out. 2005b. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-1040-05.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Corte Constitucional. **Sentença C-1190 de 2001**. Autor: Néstor Humberto Martínez Neira. Relator: Magistrado Jaime Araujo Renteria. Bogotá, 15 nov. 2001b. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1190-01.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Corte Constitucional. **Sentença C-1709 de 2000**. Autor: Jorge Arango Mejía. Relator: Magistrado Jairo Charry Rivas. Bogotá, 12 dez. 2000. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-1709-00.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

COSTA RICA. Corte Superior de Justiça. Sala Constitucional. **Sentença 398-2005**. Autor: Carlos Salazar Ramírez e outros. Relator: Magistrado Ernesto Jinesta Lobo. Costa Rica, 21 jan.

2005. Disponível em: <http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=306546&strTipM=T&strDirSel=directo>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Corte Superior de Justiça. Sala Constitucional. **Sentença 3220-2000**. Autor: Carlos Vargas Pagán e outros. Relator: Magistrado Eduardo Sancho González. Costa Rica, 18 abr. 2000. Disponível em: <http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=134970&strTipM=T&strDirSel=directo>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Corte Superior de Justiça. Sala Constitucional. **Sentença 4262-1997**. Autor: Gonzalo Fajardo Salas. Relator: Magistrado Luis Paulino Mora Mora. Costa Rica, 22 jul. 1997. Disponível em: <http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia¶m2=3&tem1=reglamento%20asamblea%20legislativa&nValor1=1&nValor2=82364¶m7=0&strTipM=T&lResultado=24&strLib=LIB>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Corte Superior de Justiça. Sala Constitucional. **Sentença 4621-2012**. Relator: Magistrado Ernesto Jinesta Lobo. Costa Rica, 10 abr. 2012. Disponível em: <http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia¶m2=1&nValor1=1&nValor2=537470&strTipM=T&lResultado=1>. Acesso em: 10 jun. 2015.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional Espanhol. **AUTO 183/1984**, de 21 mar. 1984. Disponível em: <<http://hj.tribunalconstitucional.es/en/Resolucion/Show/8451>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Tribunal Constitucional Espanhol. **STC 33/2010**, de 19 jul. 2010. Disponível em: <<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/en/Resolucion/Show/6672>>. Acesso em: 10 jun. 2015

_____. Tribunal Constitucional Espanhol. **STC 74/2009**, de 23 mar. 2009. Disponível em: <<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/en/Resolucion/Show/6493>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Tribunal Constitucional Espanhol. **STC 88/2012**, de 07 mar. 2012a. Disponível em: <<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/en/Resolucion/Show/22886>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Tribunal Constitucional Espanhol. **STC 90/1985**, de 22 jul. 1985. Disponível em: <<http://hj.tribunalconstitucional.es/en/Resolucion/Show/470>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Tribunal Constitucional Espanhol. **STC 99/1987**, de 11 jun. 1987. Disponível em: <<http://hj.tribunalconstitucional.es/en/Resolucion/Show/831>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Tribunal Constitucional Espanhol. **STC 118/1988**, de 20 jun. 1988a. Disponível em: <<http://hj.tribunalconstitucional.es/en/Resolucion/Show/1059>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Tribunal Constitucional Espanhol. **STC 132/2013**, de 05 jun. 2013. Disponível em: <<http://hj.tribunalconstitucional.es/en/Resolucion/Show/23506>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Tribunal Constitucional Espanhol. **STC 136/2011**, de 13 set. 2011. Disponível em: <<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/6918>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Tribunal Constitucional Espanhol. **STC 161/1988**, de 20 set. 1988b. Disponível em: <<http://hj.tribunalconstitucional.es/en/Resolucion/Show/1102>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Tribunal Constitucional Espanhol. **STC 209/2012**, de 14 nov. 2012b. Disponível em: <<http://hj.tribunalconstitucional.es/en/Resolucion/Show/23156>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Tribunal Constitucional Espanhol. **STC 227/2004**, de 29 nov. 2004. Disponível em: <<http://hj.tribunalconstitucional.es/en/Resolucion/Show/5232>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

ANEXO A

“Moción de orden

De varios diputados y diputadas:

Para que el expediente N° 15.516, Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural se le aplique lo dispuesto en el artículo 208 bis en el entendido que este proyecto requiere para su aprobación de mayoría absoluta de los votos de la Asamblea Legislativa tal y como comprendemos requiere esta norma, y en particular los siguientes procedimientos a partir de la firmeza de este acuerdo.

1. Orden del día en el Plenario Legislativo:

- a. El proyecto ocupará el primer lugar del capítulo de Primeros Debates del Orden del Día desde su ingreso al Plenario y hasta su votación final. Bajo ningún concepto otro proyecto podrá ocupar su lugar, es decir, no lo afectarán la avocación de proyectos, ni la alteración del orden del día.
- b. Recibido por el Directorio el Informe de mociones 137 de la Comisión, se suspenderá el conocimiento del asunto que en ese momento esté en primer debate y de inmediato, se entrará a conocer el proyecto.
- c. Una vez aprobado en primer debate e ingresando al capítulo de segundos debates, ocupará el primer lugar hasta su votación definitiva.

2. Dictamen de la Comisión

Se dispensa de lectura el o los dictámenes que rinda la Comisión Especial. El trámite de Primer Debate se iniciará con una explicación general del texto, por parte de los dictaminadores. Para cada dictamen, los (as) firmantes podrán hacer uso de la palabra hasta por un plazo que, individualmente o en conjunto, no exceda de cuarenta y cinco minutos.

3. Presentación de mociones vía artículo 137

Los diputados podrán presentar mociones destinadas a modificar el proyecto de Ley en cuanto al fondo, las que se admitirán cuando:

- a. Se presenten al Directorio antes de concluir la segunda sesión de discusión del proyecto en Primer Debate. La Comisión deberá rendir su informe una vez cumplida 60 horas efectivas de sesión, de las cuales al menos 56 horas serán para discusión de mociones de fondo;
- b. Por moción de orden aprobada por 2/3 partes del total de los (as) miembros de la Asamblea Legislativa, podrá habilitarse una sesión más para la recepción de mociones, sea para modificar el texto del proyecto o corregir aspectos de forma, siempre y cuando sea presentada y conocida antes de verificarse el Primer Debate. En este caso, la Comisión deberá informar en un plazo no mayor a las 30 horas efectivas de sesión.

Los diputados podrán presentar mociones únicamente en forma individual y no en conjunto. El (La) Diputado (a) podrá presentar mociones sobre cualquier artículo del proyecto, no obstante

todas las que presente sobre el mismo artículo, o sobre los artículos que con él se pretenden modificar, serán conocidas y tramitadas como una sola moción para todos los efectos.

Mientras la Comisión analiza las mociones tendientes a modificar el fondo del texto (vía 137), se suspenderá el trámite de Primer Debate en el Plenario.

4. Horario de la Comisión de Pacto Fiscal

Las sesiones de la Comisión de Pacto Fiscal tienen prevalencia sobre las sesiones de las demás comisiones legislativas, y su horario de sesión será:

i) Martes y jueves de 8:15 am a 12 md.

ii) Martes cinco minutos después de finalizada la sesión ordinaria del Plenario legislativo. Lunes cinco minutos después de finalizada sesión ordinaria del Plenario.

iii) Miércoles de 8:15 am a 12 medio día.

5. Trámite de mociones tendientes a la modificación de fondo (vía artículo 137 en la Comisión):

a) Para el conocimiento de las mociones de fondo, se seguirán las siguientes reglas:

i.- Las mociones se distribuirán a los miembros de la comisión con 24 horas de antelación a su conocimiento, motivo por el cual se dispensa de su lectura, al momento de conocer las mociones, el Presidente o el Secretario hará una reseña de su objetivo.

ii- Las mociones se conocerán y votarán en cuatro bloques: Primer bloque: Mociones sobre el impuesto sobre la Renta; Segundo Bloque: Mociones sobre el impuesto al Valor Agregado; Tercer Bloque: Mociones sobre los Objetivos Generales, Mejora en la Calidad del Gasto y Eficiencia, y fortalecimiento de la Administración Tributaria; y Cuarto Bloque: Mociones sobre Impuestos a Vehículos, reforma a otras leyes y otros temas.

iii.- A lo interno de cada bloque las mociones serán ubicadas según orden de recepción y de articulado. Con el objetivo de no afectar el derecho de enmienda de los (as) diputados (as), las mociones que utilicen el mecanismo de modificación de forma a los primeros artículos del proyecto de Ley (cambio de palabra o signos de puntuación) acompañados de una modificación de fondo, de uno de los artículos que lo conforman serán ubicadas por la Presidencia en el capítulo que corresponda a los artículos que efectivamente se pretende modificar por el fondo.

iv.- El Presidente de la Comisión, está facultado para acumular aquellas mociones que tengan íntima conexidad o que sean razonablemente similares o excluyentes. Dicha resolución podrá ser apelada para lo cual él (a) proponente, así como el Presidente contarán con 5 minutos para referirse a la misma.

Para estos casos el Presidente podrá resolver, conforme a criterios de razonabilidad, una distribución del tiempo distinta para la discusión de tales mociones;

v.- El tiempo de discusión de cada moción se obtendrá de dividir 3360 minutos (correspondiente a 56 horas), entre el número de mociones de fondo presentadas. Dicho espacio se asignará en

partes iguales entre el (la) o los (las) proponentes de la moción, y un (a) oponente a la misma. En caso de que el tiempo no sea utilizado, se acumulará en el mismo bloque.

vi.- Cuando la distribución del tiempo para discusión de mociones, asignado en el acápite anterior, diere como resultado un espacio menor a seis minutos por moción (tres para proponentes y tres para oponentes) el Presidente de la Comisión tendrá facultad de establecer, conforme a criterios de razonabilidad, una distribución distinta.

6. Trámite de mociones de reiteración en el Plenario.

Para el conocimiento de las mociones de reiteración, se aplicarán las siguientes reglas:

a) Únicamente se admitirán las mociones de reiteración que se presenten en la primera sesión siguiente a la fecha en que fue leído el último informe de mociones 137.

b) Se dispensan de lectura, tanto a la hora de su conocimiento como cuando se pretendan revisar, sin embargo, al someter a votación cada moción, el Presidente indicará a la Asamblea el objetivo de la moción de fondo que se pretende reiterar.

c) Serán conocidas y tramitadas en cuatro grandes bloques: Por orden ascendente del articulado y orden de presentación. Primer bloque: Mociones sobre el Impuesto sobre la Renta. Segundo bloque: Mociones sobre el Impuesto al Valor Agregado. Tercer bloque: Mociones sobre los Objetivos Generales, Mejora en la Calidad del Gasto y Eficiencia y fortalecimiento de la Administración Tributaria; Cuarto bloque: Mociones sobre Impuesto a Vehículos, Reforma a otras leyes y otros temas.

d) El tiempo que dispondrá el (la) o los (las) proponentes de manera individual o en conjunto, para cada moción será el equivalente al tiempo que se obtenga de dividir 3000 minutos entre las mociones de reiteración presentadas. Nadie podrá hablar en contra. Cuando la distribución del tiempo, para la discusión de mociones, asignado en el párrafo anterior, diere como resultado un espacio menor a cinco minutos por moción, el Presidente tendrá la facultad de establecer, conforme a criterios de razonabilidad, una distribución distinta.

e) En caso de que existan mociones idénticas, íntimamente conexas o razonablemente equivalentes, el Presidente del Congreso queda facultado para que una vez votada la primera, se tengan por desechadas las demás.

f) Cuando una moción de reiteración fuere aprobada, en la discusión de la moción de fondo podrán hacer uso de la palabra, además del proponente, dos diputados (as) o diputadas (as) a favor, y dos diputados o diputadas en contra, cada uno de ellos (as) por un espacio no mayor a 5 minutos.

7. Trámite de discusión en primero y segundo debate en el Plenario.

a) Terminado el trámite de discusión y votación de mociones, el proyecto será sometido a discusión por el fondo en primer debate. En esta discusión, cada diputado (a) podrá hacer uso de la palabra hasta por veinte minutos.

b) Finalizado el uso de la palabra de las y los diputados que la hayan solicitado, no habiendo más oradores, el Presidente someterá a votación el proyecto por el fondo.

c) Procederá el razonamiento del voto con ocasión de la votación del proyecto en primer debate, para lo cual las y los diputados (as) tendrán hasta 5 minutos, sin posibilidad de ceder su uso de tiempo, sin perjuicio de que puedan dejar constancia escrita de su posición, para que pueda ser incorporada al acta respectiva.

d) Para el segundo debate, los señores y señoras diputadas podrán hacer uso de la palabra por el fondo hasta por 10 minutos.

8. Trámite de consulta facultativa a la Sala Constitucional.

La consulta facultativa de constitucionalidad podrá presentarse de conformidad con lo establecido por el artículo 143 del Reglamento, y el trámite a seguir será el dispuesto por el artículo 146 de ese mismo cuerpo jurídico.

La Comisión de Consultas de Constitucionalidad deberá rendir todos sus informes o dictámenes en un plazo máximo de hasta 7 días naturales después de recibida la resolución de la Sala.

9. Normas de aplicación general.

a) Las mociones de revisión serán sometidas a votación sin discusión alguna. Para su tramitación, se dispensa de lectura la moción que se pretende revisar, no obstante el Presidente hará indicación del objetivo de la misma.

b) Durante el trámite en Comisión o en Plenario, el Presidente no podrá decretar recesos de más de diez minutos no prorrogables, salvo que se reciba una solicitud de hacerlo por más tiempo, y que esté firmada al menos por tres jefes (as) de Fracción y dos diputados o diputadas independientes.

c) Se tendrá por convocado al Plenario Legislativo para sesionar extraordinariamente y conocer de este proyecto los días martes y miércoles, de 8:45 a.m. a 12 m. y hasta la votación final del mismo.

d) Si un diputado (a) solicita la lectura de documentos que tengan que ver con el proyecto de Ley de Pacto Fiscal durante su tramitación, estos no serán leídos, ya efecto de que sean conocidos por las (os) diputadas (os) se incorporarán en el acta.

e) Si durante el conocimiento del proyecto de Pacto Fiscal en su trámite de primer debate, hubiesen proyectos en el Capítulo de Segundos Debates, estos podrán ser conocidos hasta las 16 horas y 30 minutos, -excepto que esté en votación en ese momento-, caso en el cual se finalizará esa y de inmediato se continuará con el trámite del Expediente N° 15.516.

f) En la tramitación de este proyecto, solo se admitirá una moción de orden de cualquier tipo por sesión, en Comisión o en Plenario. El (la) proponente contará con 3 minutos para fundamentarla.

g) En la tramitación de este proyecto, solo se admitirá una moción vía artículo 154 por semana. Únicamente el o los (las) proponentes en forma conjunta contarán con tres minutos para fundamentarla.

h) No podrán presentarse mociones para solicitar que las votaciones sean nominales, con excepción de la votación por el fondo del proyecto en Primer Debate, en cuyo caso el (la) o los

(las) proponentes en forma individual o en conjunto dispondrán de hasta 5 minutos y el Presidente de 5 minutos.

i) En las mociones de apelación, el (a) o los (as) proponentes en forma individual o en conjunto dispondrán de hasta 5 minutos y el Presidente de cinco minutos.

j) Las mociones de fondo, reiteración y revisión podrán ser retiradas del conocimiento de la Comisión o del Plenario, con la autorización de el (a) o los (as) proponentes."