

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FELIPE SOUZA GONÇALVES

CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE:
O MANDADO DE SEGURANÇA COMO MEIO PARA INTERVENÇÃO
DA CORTE NAS ATIVIDADES DO PARLAMENTO.

CURITIBA

2015

FELIPE SOUZA GONÇALVES

**CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE:
O MANDADO DE SEGURANÇA COMO MEIO PARA INTERVENÇÃO DA CORTE
NAS ATIVIDADES DO PARLAMENTO.**

Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel no curso de graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Eneida Desiree Salgado

CURITIBA

2015

TERMO DE APROVAÇÃO

FELIPE SOUZA GONÇALVES

CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE:
O MANDADO DE SEGURANÇA COMO MEIO PARA INTERVENÇÃO DA CORTE
NAS ATIVIDADES DO PARLAMENTO.

Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel no curso de graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Profa. Dra. Eneida Desiree Salgado
Orientadora – Departamento de Direito Público
UFPR

Dra. Ana Claudia Santana
Professora da PUC/PR

Prof. Me. Saulo Lindorfer Pivetta
Professor da UNIBRASIL
Doutorando na UFPR

Curitiba, 13 de outubro de 2015.

AGRADECIMENTOS

Não poderia finalizar este trabalho sem dar a devida atenção aqueles que me ajudaram nessa longa caminhada que se iniciou lá em 2011 e teve seu ápice com a escolha do tema desta monografia.

Primeiramente, gostaria de agradecer todo o apoio de minha mãe, Josefa Souza, e de meu pai, Nelson dos Santos Gonçalves, sem os quais seriam impossível sequer digitar este texto de agradecimento.

Para você, minha mãe, não há palavras que possam mensuram o quão sou agradecido por te ter na minha vida. A pessoa que me liga todos os dias, que me pergunta sempre as mesmas coisas só para ter certeza que está tudo bem. Seu amor é tão imenso que às vezes eu penso que jamais poderia alcançar tudo que tem feito por mim. Meu amor: eterno.

Ao meu pai, uma pessoa reservada ao seu tipo, nunca me deixou desamparado, nossas conversas mais objetivas, mas sua percepção de mundo e ambição foram e são características de sua personalidade sem as quais eu nao teria chegado onde cheguei.

Aos meus amigos. Vir morar em Curitiba em 2011 me trouxe o maior presente que uma graduação poderia dar. São vocês: Guilherme Prado de Carvalho, Sueli Kayo, Luiz Henrique Schoroeder, Otavio Augusto Longhi Marina Favretto Luersen, Arthur Silva, Janyne Pagliarini, Mauricio Correa Rezende e Diogo Cavaleiro. Cada um do seu jeito, seus momentos e aventuras me marcaram de tal forma que jamais poderia esquecer-los.

Um agradecimento especial à minha orientadora professora Eneida Desiree Salgado que desde o primeiro momento que lhe contei o tema comprou a ideia e a levou até o final. Sua orientação foi excepcional, sempre presente, atenciosa, ágil e certa. Este trabalho não teria sido assim se não fosse por você.

Ao Partido Acadêmico Renovador que me pintou de azul desde o primeiro ano e me iluminou desde então. Sua ideologia de luta e de esquerda me mostrou que nem todo comunista é comedor de criancinhas e que a revista Veja não é referencia para nada. Que me ensinou a ter uma perspectiva de mundo e lutar para as causas das minorias, sempre esquecidas. Por onde for.

As demais pessoas que contribuíram para todo esse processo, um muito obrigado. Infelizmente não há espaço para nominar todos, mas se você passou pela minha vida e eu sorri para você, pode ter certeza que você é importante para mim.

Resumo

A presente monografia trata do controle de constitucionalidade preventivo realizado pelo Judiciário quando da impetração de mandado de segurança por parlamentar no decorrer da atividade legiferante. De forma sintética podemos dizer que o controle de constitucionalidade pode ser exercido repressiva ou preventivamente, sendo este o controle realizado durante o processo legislativo de formação do ato normativo. O controle prévio pode ser realizado pelo próprio Poder Legislativo através de suas comissões de constituição e justiça; pelo Poder Executivo, com o veto presidencial e; pelo Poder Judiciário. Neste, o Supremo Tribunal Federal consolidou jurisprudência quanto ao caráter excepcional no sentido da admissão do mandado de segurança para proteger direito “líquido e certo” dos parlamentares ao devido processo legislativo, ainda que existam divergências sobre a extensão do parâmetro de controle. No entanto, o Mandado de Segurança n. 32.033-DF, impetrado pelo Senador Rodrigo Rollemberg, reacendeu a discussão sobre o tema com a suspensão em sede de liminar no Senado Federal da tramitação do Projeto de Lei Complementar n. 4.470/2012. O presente trabalho tem como propósito desenvolver os conceitos de constitucionalismo, rigidez constitucional e supremacia da Constituição, abarcando a ideia e a história do controle de constitucionalidade. Depois, tratar da noção de devido processo legislativo e sua relação com os atos *internas corporis* dos regimentos internos do Congresso Nacional. Por fim, explorar os posicionamentos do Supremo Tribunal Federal e da doutrina acerca das possibilidades do controle preventivo de constitucionalidade nos trabalhos legislativos do Parlamento. Ainda, abarcar e entendimentos doutrinários à jurisprudência da Corte, principalmente quanto a restrição da legitimidade ativa do mandado de segurança a congressistas e não conhecimento em juízo de violações a regras dos Regimentos Internos das Casas Legislativas. Por fim, algumas considerações acerca do controle de constitucionalidade, com o intuito de assegurar ao Poder Legislativo um espaço autônomo de interpretação da Constituição no exercício de suas funções típicas.

Palavras-chave: Direito Constitucional; Controle de constitucionalidade preventivo jurisdicional; Mandado de Segurança. Regimento Interno. Interna Corporis. Devido processo legislativo.

Abstract

This piece of work deals with preventive judicial review performed by the judiciary when filing a writ of mandamus by a congressman in legislative activity. Synthetically, it can be said that constitutional control, or judicial review, may be performed in a repressive or preventive way, being done so during the legislative process of forming the normative act. The prior control may be carried out by the Legislative power through its constitution and justice commissions; by the Executive power, through the presidential veto; and through the Judicial power. In this, the Supreme Court (Supremo Tribunal Federal) has consolidated jurisprudence about the exceptional character in protecting the judicially enforceable and legally protected right of parliament members to due process of law, even with the existence of divergences over the control parameter extension. However, the writ of mandamus n. 32.033-DF, filed by Senator Rodrigo Rollemberg, rekindled the discussion on the subject with the suspension injunction seat in the Senate during the processing of Complimentary Bill n. 4.470/2012. This study aims to develop the concepts of constitutionalism, constitutional rigidity and Constitutional supremacy, embracing the idea and history of constitutional control. Then, dealing with due process of law and its relation to the interna corporis acts of the National Congress' internal proceedings. Finally, to explore the Supreme Court's statements and the doctrine surrounding the possibilities of preventive constitutional control in the legislative deeds of the Parliament. Still, to enfold doctrinary understandings to the Court's jurisprudence, mainly about the writ of mandamus's restriction of active legitimacy to congressists and non recognition in light of houses of law internal proceedings. Finally, some considerations about constitutional control in order to ensure the Legislative Power an autonomous space of interpretation of the Constitution in the exercise of its typical functions.

Keywords: Constitutional law; Preventive Judicial Review; Writ of Mandamus. Internal Proceedings. Interna Corporis. Due process of legislative law.

Sumário

INTRODUÇÃO	8
1. O CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE	10
1.1 CONSTITUCIONALISMO E RIGIDEZ CONSTITUCIONAL.....	11
1.2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	14
1.3 O MOMENTO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	21
2. O CONTROLE PRÉVIO JURISDICIONAL DO PROCESSO LEGISLATIVO	26
2.1 O CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA.....	26
2.2 O DIREITO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO.....	30
2.3 ATOS INTERNA CORPORIS.....	36
3. A JURISPRUDÊNCIA DO STF E O REAQUECIMENTO DA DISCUSSÃO SOBRE O CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA	42
3.1 A JURISPRUDÊNCIA MAJORITÁRIA.....	43
3.2 A JURISPRUDÊNCIA MINORITÁRIA.....	48
3.3 A CONCEPÇÃO PRIVATÍSTICA E O DEVER DE CIDADANIA DO MANDADO DE SEGURANÇA.....	53
3.4 A SINDICABILIDADE DOS REGIMENTOS INTERNOS.....	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS	65

INTRODUÇÃO

O controle de constitucionalidade é um dos temas de Direito Constitucional que mais se discute até porque se trata do principal meio de se salvaguardar a Constituição e seu texto, protegendo os direitos e garantias fundamentais que nela se inserem. Além disso, como se sabe é tarefa de maior notabilidade do Supremo Tribunal Federal enquanto guardião da Constituição.

Em 19 de agosto de 1980, parlamentares impetraram junto ao Supremo Tribunal Federal mandado de segurança contra ato da Mesa do Congresso Nacional. Argumentaram os impetrantes que o trâmite das Propostas de Emenda Constitucional n. 51/80 e n. 52/80 e da Emenda n. 03, cujo mérito era prorrogar o mandato de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, seria inconstitucional. De forma semelhante à Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional n. 01/69, responsável por conferir nova redação à Constituição Federal de 1967, vedava a deliberação de proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República – de acordo com o previsto no parágrafo primeiro de seu artigo 47.

O julgamento do Mandado de Segurança n. 20.257-DF, relatado pelo Ministro Décio Miranda, abriu o caminho na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para o conhecimento do mandado de segurança como instrumento hábil ao controle judicial preventivo do processo legislativo.

Ordinariamente, a tramitação, seja de projeto de lei ou de proposta de emenda à Constituição, não seria passível de suspensão sob a alegação de que seu conteúdo viola princípios constitucionais. Porém, a vedação imposta pelo artigo 47, em seu parágrafo primeiro, dirigia-se à apresentação e deliberação da proposta, fazendo com que a inconstitucionalidade tivesse existência antes mesmo da promulgação da proposta em Emenda Constitucional, uma vez que seu próprio processamento desrespeitaria a Constituição.

Com o voto-vista do Ministro Moreira Alves, é firmado o precedente que consolidaria a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a fiscalizar o processo legislativo bem como sobre a aptidão do mandado de segurança em proteger o “direito líquido e certo” do parlamentar ao devido processo legislativo.

Contudo, controvérsias voltaram a surgir quando o Ministro Gilmar Mendes no Mandado de Segurança n. 32.033-DF, impetrado pelo Senador Rodrigo

Rolleberg, concedeu medida cautelar suspendendo a tramitação do Projeto de Lei Complementar n. 4.470/2012 no Senado Federal. Ainda que revertida no julgamento pelo Pleno, a decisão em sede de cautelar fez reacender a discussão sobre a intervenção do Judiciário nas atividades do Legislativo.

O presente trabalho, em primeiro lugar, tem como propósito conceituar e contextualizar, de forma sintética, o controle de constitucionalidade e sua relação com o constitucionalismo moderno e os princípios da rigidez constitucional e da supremacia da Constituição, para então centralizar-se no controle preventivo de constitucionalidade. Em segundo, analisar o cabimento do mandado de segurança enquanto instrumento de controle preventivo jurisdicional do processo legislativo, sem deixar de ater-se à noção de devido processo legislativo e à problemática dos atos *interna corporis*.

Em terceiro lugar seu objetivo é explorar a jurisprudência do Supremo sobre a intervenção da Corte nos trabalhos legislativos do Parlamento, oportunidade na qual serão trazidos entendimentos doutrinários sobre a jurisprudência da Corte, colocando em destaque a legitimidade ativa de congressistas na impetração do *mandamus* e não conhecimento em juízo de violações a regras dos Regimentos Internos das Casas Legislativas. Ao fim, algumas considerações acerca do controle de constitucionalidade serão feitas, com o intuito de assegurar ao Poder Legislativo um espaço autônomo de interpretação da Constituição no exercício de suas funções típicas.

1. O CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE

Todo poder emana do povo. É assim que se inicia o parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Brasileira de 1988 e embora haja quem diga o contrário nossa Constituição garante a soberania popular já que diante dos alicerces de um Estado Democrático de Direito.

Para que se possa entender soberania popular é preciso antes embarcar nas ideias do constitucionalismo enquanto técnica de limitação do poder cujo objetivo é a garantia de direitos. Contudo, foi apenas no século XVIII, no chamado constitucionalismo moderno, fortemente exemplificado pela experiência norte-americana e francesa, que o Estado teve seu poder arbitrário limitado e se fez prevalecer os princípios fundamentais eternizados em uma constituição agora escrita.

Porém destaca-se que a constituição não é apenas um papel em escrito, mas sim um complexo de elementos que se enlaçam com os modos de agir em sociedade e resultam nos elementos constitucionais do grupo social¹.

A Constituição tem seus diversos sentidos, destacando-se o formal e o material, que juntos desenvolvem a noção de constitucionalidade e inconstitucionalidade. Disto, recai-se a noção do controle de constitucionalidade, que emerge quando da desarmonia entre o texto constitucional e um comportamento adverso a ele.

Assim, este capítulo tratará das noções de constitucionalismo e sua relação com seus princípios regentes, quais sejam, a rigidez constitucional e a supremacia da constituição, para então discorrer sobre a história do controle de constitucionalidade e das importantes consequências do precedente *Marbury vs Madison* no constitucionalismo brasileiro.

Feito isso, será possível conceituar o controle de constitucionalidade propriamente dito, bem como suas espécies e momentos, quais sejam, o repressivo e o preventivo, este tema central deste trabalho no que tange a possibilidade de controle preventivo jurisdicional.

¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, Malheiros, Ed. 25, p. 38-40.

1.1 CONSTITUCIONALISMO E RIGIDEZ CONSTITUCIONAL

O controle de constitucionalidade surgiu com o Estado moderno com o intuito de organizar as estruturas, disciplinar a criação de normas essenciais ao seu funcionamento, consagrar o procedimento legislativo e principalmente, porque calcado numa ideologia liberal, limitar seu poder.

Necessário, então, regredir brevemente aos conceitos constitucionais básicos e entender o processo histórico que levou ao controle de constitucionalidade como o conhecemos em nosso ordenamento.

A começar pela própria limitação do poder do Estado e supremacia da lei que essencialmente se trata da noção de Constitucionalismo.

Canotilho define constitucionalismo como uma teoria normativa da política, uma vez que se trata de uma técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos. O autor identifica diversos constitucionalismos, preferindo, assim, entendê-lo como movimentos sociais².

Dessa forma, para Canotilho, os dois grandes movimentos sociais foram os do constitucionalismo antigo (ou medieval), representado pela Magna Carta de 1215 que estabeleceu a proteção de alguns direitos individuais, e o constitucionalismo moderno, marcado pelo questionamento de esquemas tradicionais de domínio político, bem como pela “invenção de uma forma de ordenação e fundamentação do poder político”³.

O constitucionalismo moderno tem como marco as constituições escritas estadunidense (1787) e francesa (1791) e suas ideias e ideais perduram até hoje na Idade Contemporânea sob a égide de que se tenha uma Constituição para limitar o poder arbitrário do Estado bem como impor regras de sobreposições de princípios fundamentais para que se possa consagrar um Estado Democrático de Direito marcado pela soberania popular em que o povo é soberano, pois titular do poder, escolhendo seus representantes para exercê-lo.

Nas palavras de José de Alcione Bernardes Junior, “com o advento do Constitucionalismo, o direito adquiriu um alto grau de variabilidade estrutural, porque

² J. J. Gomes Canotilho, **Direito constitucional e teoria da Constituição**, 7. ed., p. 51

³ *Ibidem*, p. 52.

deixou de se subordinar a um núcleo externo vinculante, representado pelo direito natural”⁴.

Dito isto, importante destacar os ensinamentos de Jose Afonso da Silva e conceituar Constituição de um Estado em seu sentido estrutural e não apenas sociológico (LASSALLE), político (SCHIMITT) ou puramente jurídico (KELSEN)⁵.

Trata-se a Constituição, portanto, de “um complexo, não de partes que se adicionam ou se somam, mas de elementos e membros que se enlaçam num todo unitário”⁶. Isso porque, “certos modos de agir em sociedade transformam-se em condutas humanas valoradas historicamente e constituem-se em fundamentos do existir comunitário, formando elementos constitucionais do grupo social”⁷. Sendo assim, a constituição não pode ser interpretada ou compreendida se não como conexão de sentido, da mesma forma como tudo que integra um conjunto de valores.

Interpretando a doutrina do Min. Gilmar Mendes o conceito de Constituição preserva em si a ideia de um princípio supremo que pode ser entendido em dois sentidos. Em seu sentido estrito, ou material, a Constituição é formada por regras que disciplinam a criação das normas essenciais do Estado, organizam os entes estatais e consagram o procedimento legislativo⁸.

Paulo Bonavides acrescenta ao ensinar que, do ponto de vista material, a Constituição é o “conjunto de normas pertinentes à organização do poder, à distribuição de competência, ao exercício da autoridade, à forma de governo, aos direitos da pessoa humana, tanto, individuais, quanto sociais”⁹.

Já em seu sentido formal, a Constituição é um conjunto de regras promulgadas com a observância de um procedimento especial e que está submetido a uma forma especial de revisão.

Conforme ensina Gilmar Mendes, Konrad Hesse tentou juntar os dois sentidos e a interpretá-la enquanto ordem jurídica fundamental visto que contem as

⁴ BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O controle jurisdicional do processo legislativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 45.

⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, Malheiros, Ed. 25, p. 38.

⁶ Ibidem, p. 39.

⁷ Idem.

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 8. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2013, p. 1001-02.

⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, Malheiros, 6ª Edição, Rio de Janeiro, 1996, p. 63.

linhas básicas do Estado e estabelece diretrizes e limites ao conteúdo da legislação vindoura¹⁰.

Assim, e conforme assinala Jorge Miranda, a noção de constitucionalidade ou inconstitucionalidade dá-se quando da relação entre duas coisas, a primeira sendo a própria Constituição e a outra um comportamento, compatível ou não com ela¹¹. Isso porque o ordenamento jurídico é um sistema que pressupõe ordem e unidade, em que suas partes devam conviver de maneira harmoniosa.

O controle de constitucionalidade, então, aparece como um mecanismo de correção para quando há a quebra dessa harmonia, “consistindo na verificação da compatibilidade entre uma lei ou qualquer ato normativo infraconstitucional e a Constituição”¹². Isso porque o controle de constitucionalidade tem como premissas lógicas a supremacia da Constituição e a rigidez constitucional.

A rigidez constitucional se explica, pois o processo legislativo de alteração das normas constitucionais é mais árduo e complexo do que as normas infraconstitucionais, uma vez que a Constituição ocupa o grau máximo na relação hierárquica do escalonamento normativo de Kelsen, funcionando como norma de validade para os outros atos normativos do sistema. Assim também fica demonstrada a supremacia da Constituição, que nas palavras de José Afonso da Silva é “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”¹³.

Se é na Constituição que se encontram as normas fundamentais do Estado seu fundamento não poderia ser outro que não a proteção de direitos fundamentais, principalmente das minorias em face das maiorias, justamente porque a Constituição de um Estado democrático tem, segundo nos ensina Barroso, duas funções. A primeira de “veicular consensos mínimos essenciais para a dignidade das pessoas e para o funcionamento do regime democrático e que não devem poder ser afetados

¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 8. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2013, p. 1003.

¹¹ MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional, tomo VI: inconstitucionalidade e garantia da constituição**. 3. ed. rev. e actual. [Coimbra]: Coimbra Ed., 2008. p. 09-10.

¹² BARROSO, Luís Roberto **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro : exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2012, v. livro digital [epub], p. 24.

¹³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**", Malheiros, Ed. 25, p. 47-49.

por maiorias políticas ocasionais”¹⁴, já a segunda é de “garantir o espaço próprio do pluralismo político, assegurando o funcionamento adequado dos mecanismos democráticos”¹⁵.

A fim de se consagrar a rigidez constitucional, o princípio da supremacia constitucional exige o estabelecimento de mecanismos jurisdicionais e/ou políticos que visem a impedir a promulgação e, sobretudo, a aplicação de normas jurídicas que estejam em desacordo com os seus princípios¹⁶. Tem-se, então, o conceito de controle de constitucionalidade.

1.2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

De modo geral o controle de constitucionalidade é aplicado sobre atos de quaisquer dos Poderes: atos materialmente normativos, que são aqueles de caráter amplo e abstrato que disciplinam condutas e são editados pelo Poder Legislativo, como as leis; atos materialmente administrativos, editados pelo Executivo, como as medidas provisórias, e aqueles editados pelo Judiciário, como os regimentos internos; e as decisões judiciais.

Em relação à premissa histórica do controle de constitucionalidade é preciso ter em mente a existência de dois sistemas existentes no constitucionalismo moderno, o sistema estadunidense (Marshall) e o sistema austríaco (Kelsen).

O sistema estadunidense, marcado pela teoria da nulidade, conforme será visto adiante, surgiu com o importante precedente *Marbury vs Madison*, que foi a primeira decisão na qual a Suprema Corte afirmou seu poder de exercer o controle de constitucionalidade. Este precedente está incluído no contexto das eleições realizadas no final de 1800 nos Estados Unidos, “num tempo de extrema tensão política, no contexto de disputa de poder, logo no início da vida republicana, entre os

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2ª. ed.. – São Paulo : Saraiva, 2010, p. 90.

¹⁵ Idem

¹⁶ LOBATO, Anderson Cavalcante. **Para uma nova compreensão do sistema misto de controle de constitucionalidade: a aceitação do controle preventivo**. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, n. 6, p. 35 jan./mar. 1994.

partidos Federalista, que dominava o Congresso Nacional e o Executivo, (...) e o Republicano (ou Anti-federalista)”¹⁷.

Conforme narrado por Barroso, o presidente federalista, John Adams, e seus aliados foram derrotados nas eleições daquele ano, tanto no Legislativo quanto no Executivo, pela oposição republicana encabeçada pelo então eleito Thomas Jefferson. No entanto, os federalistas, ao término do governo de John Adams, enquanto ainda detinham maioria no Congresso, se articularam para conservar sua influência política através do Poder Judiciário, e em 13 de fevereiro de 1801, aprovaram uma lei de reorganização do Judiciário federal (*the Circuit Court Act*), que dentre outras atribuições criava dezesseis novos cargos de juiz federal, todos preenchidos por federalistas.¹⁸

No mesmo mês, uma nova lei, conhecida como “*Organic Act of the Disctrict of Columbia*”, autorizou a nomeação de quarenta e dois juízes de paz, cujos nomes indicados foram confirmados à véspera da posse de Thomas Jefferson. Restava, porém, entregar os atos de investidura assinados por John Adams, que ficaram a cargo de seu Secretário de Estado, John Marshall, que logo sairia do posto de Secretário de Estado para ocupar o cargo de Presidente da Suprema Corte (*Chief of Justice*).¹⁹

Com um tempo tão curto para realizar a entrega dos atos de investidura, Marshall não conseguiu realizar a tarefa antes de Thomas Jefferson assumir o governo, e com isso alguns dos nomeados ficaram sem receber os atos, dentre eles William Marbury, que cobrou o envio do ato já assinado e aprovado pelo Congresso, porém teve o envio recusado pelo novo Secretário de Estado, James Madson.²⁰

Em dezembro daquele ano, Marbury propôs ação judicial, “writ of mandamus” contra James Madson, para ver reconhecido seu direito ao cargo, e, conforme relata Luiz Roberto Barroso, “o pedido foi formulado com base em uma lei

¹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 8. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 201. p. 50.

¹⁸ BARROSO, Luís Roberto **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro : exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2012, v. livro digital [epub], p. 25-28.

¹⁹ Ibidem

²⁰ Idem

de 1789 (*the Judiciary Act*), que havia atribuído à Suprema Corte competência originária para processar e julgar ações daquela natureza²¹.

Neste interim, num cenário marcado pela predominância republicana no Congresso, a lei de reorganização do Judiciário federal “*Circuit Court Act*” foi revogada, os cargos que haviam sido criados foram extintos e seus ocupantes destituídos, bem como foram suprimidas as reuniões da Suprema Corte, que só viria a se reunir novamente em 1803 para julgar o caso *Marbury vs. Madison*.²²

Conforme ilustra o Min. Gilmar Mendes, “é nesse quadro – em que as instituições democráticas corriam sensíveis riscos e em que pressões crescentes ameaçavam aluir a força e a independência do Judiciário – que a Suprema Corte, em 1803, afirma o seu poder de declarar a inconstitucionalidade de leis do Congresso Nacional e a superioridade da sua interpretação da Constituição, deitando as bases do *judicial review*”^{23,24}.

Nas razões do voto da decisão do “*Chief of Justice*”, John Marshall, foram enfrentadas duas questões distintas e o presidente da Suprema Corte entendeu que *Marbury* tinha direito à investidura do cargo, bem como que o “*writ of mandamus*” era o remédio jurídico correto para a situação. Porém, foi ao desenvolver sua argumentação quanto à legitimidade da Suprema Corte para conceder a investidura do cargo que Marshall se projetou na história do direito constitucional.

Marshall sustentou que o “*Judiciary Act*” de 1789, base da argumentação do pedido de *Marbury*, era inconstitucional, pois criava uma hipótese de competência originária fora da prevista na Constituição, havendo assim embate entre lei ordinária e a norma constitucional. Assim, Marshall enunciou os três grandes fundamentos do controle judicial de constitucionalidade no constitucionalismo moderno: a) supremacia da constituição; b) nulidade de lei contrária à Constituição e; c) competência do Poder Judiciário enquanto intérprete final da constituição.

²¹ BARROSO, Luís Roberto **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro : exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2012, v. livro digital [epub], p. 26.

²² BARROSO, ... p.28

²³ A doutrina do *Judicial Review*, ou controle jurisdicional, vem para confrontar com a tradição inglesa a respeito da soberania do Parlamento, fazendo com o que o Judiciário tivesse competência para declarar inconstitucionais normas não compatíveis com a Constituição.

²⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 8. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2013, p. 51.

Sob esta perspectiva, Luiz Roberto Barroso relata trechos do precedente que explicam os três fundamentos: uma vez elaborada a Constituição escrita, esta será considerada como lei fundamental e suprema da nação; atos do Poder Legislativo em contrariedade ao texto constitucional são nulos, uma vez que a Constituição é hierarquicamente superior a qualquer outro ato ordinário; o Poder Judiciário deve elucidar o sentido das leis, sendo sua competência indicar qual lei deverá ser aplicada em caso de normas conflitantes.²⁵

A doutrina brasileira majoritária acatou, desde o início da República²⁶, o sistema estadunidense de controle de constitucionalidade calcado na Teoria da Nulidade, em que a decisão que reconhece a inconstitucionalidade da norma, seja por vício formal ou material, tem caráter declaratório, portanto, não constitutivo, e afeta o plano da validade²⁷ da lei ou ato normativo. Declara-se, ou melhor, reconhece-se, que a lei inconstitucional nasceu (ab initio) morta (natimorta), pois o vício de origem é denunciado tornando-se impossível a convalidação do ato. Assim, os efeitos da decisão que declara a inconstitucionalidade são retroativos (ex tunc), visto que o ato inconstitucional é "... nulo, írrito, e, portanto, desprovido de força vinculativa"²⁸.

Alexander Hamilton já dizia em O Federalista que "nenhum ato contrário à constituição pode ser válido"²⁹, e com esse raciocínio Luiz Roberto Barroso entende que, uma vez tida como suprema a constituição, ao se admitir uma lei incompatível com ela seria violar tal supremacia, como se fosse negada a vigência da Constituição naquele período e em relação àquela matéria. Para o autor, a "teoria constitucional não poderia conviver com essa contradição sem sacrificar o postulado sobre o qual se assenta. Daí por que a inconstitucionalidade deve ser tida como uma

²⁵ BARROSO... p, 30 in in Marbury v. Madison , 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).

²⁶ *"toda medida legislativa, ou executiva, que despreze precedentes constitucionais, é, de sua essência, nula"* in BARBOSA, Ruy. Os actos inconstitucionaes do Congresso e do Executivo ante a justiça federal , 1893, p. 47.

²⁷ Os atos jurídicos em geral, e as normas jurídicas especificamente, comportam análise em três planos distintos e inconfundíveis: o de sua existência , o de sua validade e o de sua eficácia.

²⁸ A. Buzaid, **Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade no direito brasileiro** , p. 21.

²⁹ **"The Federalist papers"** - O Federalista n. 78 - selecionados e editados do original por Roy Fairfield, 1981.

forma de nulidade, conceito que denuncia o vício de origem e a impossibilidade de convalidação do ato.”³⁰

O jurista italiano Mauro Cappelletti sintetiza o sistema estadunidense explicando que “... a lei inconstitucional, porque contrária a uma norma superior, é considerada absolutamente nula (‘null and void’) e, por isto, ineficaz, pelo que o juiz, que exerce o poder de controle, não anula, mas, meramente, declara (preexistente) nulidade da lei inconstitucional”³¹.

Contudo, Gilmar Mendes aponta que o dogma da nulidade não é e nem pode ser afirmado com a mesma convicção de outrora. O ministro, baseando-se em Canotilho, concebe que “o dogma da nulidade não constitui postulado lógico-jurídico de índole obrigatória, comportando soluções intermediárias, nos termos consagrados pelo ordenamento jurídico”³². Isso porque, o princípio da nulidade, uma vez reconhecido o princípio da supremacia da Constituição, é seguido de perto pelos princípios constitucionais da segurança-jurídica e da boa-fé.

Sendo, assim, há que se falar na teoria da anulabilidade da norma constitucional, cujo precursor, Hans Kelsen, à época do constituinte austríaco de 1920-1929, entendia que a Corte Constitucional não declarava uma nulidade, mas sim anulava uma lei que era válida e eficaz até a decisão da Corte.

Não apenas isso, a Corte Constitucional poderia atribuir efeitos para o futuro, *ex nunc*, da época de seu pronunciamento, preservando-se, assim, os efeitos produzidos pela lei até então.

Com a experiência no direito comparado somada às problematizações levantadas por vários juristas quanto à técnica estrita e fria da nulidade dos atos, principalmente em relação ao princípio da segurança-jurídica (proteção da coisa julgada) e da boa-fé, houve no direito brasileiro, mesmo nossa Constituição estabelecendo a inconstitucionalidade como nulidade, a flexibilização da teoria da nulidade.

No Brasil, desde a constituinte de 1988 culminando na Constituição de 1988, procurou-se por duas vezes permitir ao Supremo Tribunal Federal a competência de

³⁰ BARROSO, Luís Roberto **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro : exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2012, v. livro digital [epub], p.36 .

³¹ CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. Trad. Aroldo Plínio Gonçalves, 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1992. , p. 115-116.p. 115-116.

³² MENDES, Gilmar Ferreira. **O controle de constitucionalidade**, 1990, p. 19.

determinar se os efeitos da declaração de inconstitucionalidade seriam *ex nunc* ou não. No entanto, foi apenas com a Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, que houve a mitigação do princípio da nulidade com o que a doutrina chamou de técnica de modulação dos efeitos da decisão, conforme se lê do art. 27:

Art. 27. 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.

Apesar de críticas referente ao quórum de dois terços que restringiriam a liberdade de ponderação da Suprema Corte, a flexibilização da teoria da nulidade com a técnica de modulação dos efeitos da decisão foi aceita pela doutrina majoritária e vem sendo utilizada moderadamente e em hipóteses raras e excepcionais.

Feitas as digressões passa-se agora à conceituação do controle de constitucionalidade propriamente dito, bem como das espécies de inconstitucionalidade constantes do ordenamento jurídico brasileiro.

O controle de constitucionalidade pode ser dividido em controle político e controle jurisdicional. O primeiro, ligado ao princípio rousseauísta da “lei enquanto expressão da vontade”, remete ao período revolucionário da experiência constitucional francesa, com a proposta de Siéyès da “*jurie constitutionnaire*”, cuja desconfiança histórica do Poder Judiciário resultou na rígida separação dos Poderes. No entanto, tal experiência foi largamente utilizada pelos países do leste europeu.³³

No Brasil, por exemplo, o aludido controle se dá através do veto presidencial a um projeto de lei, instrumento utilizado pelo Chefe do Executivo e através da rejeição da Comissão permanente de Constituição e Justiça, este último tido como controle político legislativo.

³³ LOBATO, Anderson Cavalcante. **Para uma nova compreensão do sistema misto de controle de constitucionalidade: a aceitação do controle preventivo**. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, n. 6, p. 34, jan./mar. 1994.

O controle jurisdicional, por sua vez, aplicado no ordenamento jurídico nacional, compete ao Poder Judiciário e manifesta-se através do controle concentrado – exercido pela Suprema Corte – e pelo controle difuso – através dos juízos de primeira e segunda instâncias em casos concretos.

O controle jurisdicional, como já dito, é aquele de competência do Poder Judiciário, que tanto pode se dar por um único órgão (controle concentrado), quanto por qualquer juiz ou tribunal (controle difuso).

O primeiro, também conhecido por controle austríaco, verifica a conformidade constitucional da norma de forma autônoma, sem se atrelar a questões subjetivas, criando mecanismos específicos para sua proteção, como por exemplo, a atribuição de eficácia *ex nunc* da decisão ao caso.

A supremacia da Constituição era garantida exclusivamente, de forma concentrada, pela Corte Constitucional, que, conforme ensina Anderson Cavalcante Lobato, teria a última palavra em matéria de inconstitucionalidade das leis e vinculava todos os juízes e tribunais, visto que produz efeitos *erga omnes*³⁴.

Já o controle difuso tem origem no referido precedente *Marbury vs. Madison* (sistema estadunidense) e se caracteriza pela natureza fortemente objetiva, tendo em vista o efeito vinculante das decisões precedentes – jurisprudência – (*stare decisis*), e simplicidade de forma, pois dá ao juiz da causa a competência para aferir a constitucionalidade, tendo ele o dever-poder de não aplicar as leis inconstitucionais que lhe chegam para julgamento.

Assim, o sistema difuso de controle de constitucionalidade se dá pela via de exceção, em que uma das partes de uma demanda judicial pode suscitar a questão de inconstitucionalidade, devendo ser decidida preliminarmente pelo juiz da causa. A decisão de inconstitucionalidade restringe-se ao caso concreto, de forma que só produz efeitos *inter partes*.

Sucintamente, Barroso classifica a inconstitucionalidade de uma norma em inconstitucionalidade formal e material e inconstitucionalidade por ação e por omissão³⁵. A doutrina ainda fala em inconstitucionalidade total ou parcial, direta ou

³⁴ LOBATO... p. 36.

³⁵ BARROSO, Luís Roberto **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro...** p. 46

indireta e superveniente ou originária, como por exemplo, Clèmerson Merlin Clève³⁶, Jorge Miranda³⁷ e Virgílio Afonso da Silva³⁸.

A inconstitucionalidade material diz respeito ao seu conteúdo e ocorre quando há uma incompatibilidade substantiva entre a lei ou ato normativo e a Constituição. É o exemplo da edição de uma lei que preveja pena de morte, ou de caráter perpétuo, violando expressamente o art. 5º, em seu inciso XLVII, alíneas “a” e “b”. Já a inconstitucionalidade formal relaciona-se com seu processo legislativo de formação e se subdivide em duas categorias³⁹, quais sejam: vício orgânico, existente quando da não observância da regra de competência legislativa para a edição do ato e; vício formal propriamente dito, decorrente da ausência do devido processo legislativo (iniciativa, deliberação, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação).

A inconstitucionalidade por ação foi a situação que ensejou toda a teoria do controle de constitucionalidade, justamente porque abrange os atos legislativos incompatíveis com o texto constitucional. Na outra via, a inconstitucionalidade por omissão “se refere à inércia da elaboração de atos normativos necessários à realização de comandos constitucionais”⁴⁰.

No direito brasileiro vigora um sistema misto e híbrido, pois que engloba a experiência francesa do controle político com os sistemas austríaco e estadunidense do controle jurisdicional concentrado (abstrato) e difuso (concreto).

1.3 O MOMENTO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.

Das classificações percorridas resta apenas diferenciar aquela relativa ao momento do controle. Há o controle repressivo de constitucionalidade, que ocorre

³⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

³⁷ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, Editora Ltda., 1983, tomo II

³⁸ SILVA, Virgílio Afonso da. **Interpretação conforme à constituição: entre a trivialidade e a centralização judicial**. Revista Direito GV, v. 2, n. 01 – 2010, jan-jun. 2006.

³⁹ Canotilho fala ainda na inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos da norma, que seriam elementos determinantes dos órgãos legislativos em relação a certas matérias, como por exemplo os requisitos de urgência e relevância na edição de medidas provisórias. V. CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**, 7. ed., p. 1321.

⁴⁰ BARROSO, Luís Roberto **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro...** p. 48.

após a entrada do ato normativo inconstitucional no sistema jurídico brasileiro, e se destina a paralisar sua eficácia. Este é marcado pelas ações de inconstitucionalidade, arguição de preceito fundamental, habeas corpus, mandado de injunção, mandado de segurança e ações ordinárias.

A experiência do controle preventivo é seguidamente vinculada ao controle político, onde um determinado órgão de natureza política, utilizando-se de métodos políticos de discussão, extrai uma decisão em seu interior.

Historicamente, relata LOBATO, tem-se como exemplo o controle exercido pelo Conselho da Revolução da primeira fase da Constituição portuguesa de 1976; o controle do Senado francês do séc. XIX; e ainda o controle do Soviet Supremo, na experiência dos países socialistas do leste europeu⁴¹.

Em linhas gerais, o controle preventivo pode ser exercido de forma política e jurisdicional. Em seu formato político o controle prévio pode se dar interna e externamente. Será interno quando exercido pelas comissões parlamentares, que no caso do Brasil se dá pelas Comissões de Constituição e Justiça. Já o controle preventivo político externo é exercido por um órgão político externo ao Parlamento, exemplo que se encontra com o Conselho da Revolução do direito português.

Em Portugal o controle preventivo é considerado complementar ao controle repressivo, já que o país adotou o sistema misto de controle de constitucionalidade. E diferentemente da experiência brasileira, a decisão do Tribunal Constitucional português não tem forma de declaração de inconstitucionalidade tendo em vista que obriga a autoridade que suscitou a intervenção da Corte Constitucional a opor veto constitucional, cuja motivação é justamente a inconstitucionalidade do ato legislativo. Por outro lado, na França, até 2010, o controle constitucional era exclusivamente preventivo e impedia a promulgação do projeto de lei, o que resultava no encerramento da discussão sobre a constitucionalidade da norma, não podendo nenhum juiz ou tribunal, nem mesmo o Conselho Constitucional, fazê-lo.⁴²

Insta salientar que o controle preventivo de constitucionalidade se insere no âmbito do controle abstrato das normas, sendo objetivo, sem partes, cujo fim é a

⁴¹ LOBATO, Anderson Cavalcante. **Para uma nova compreensão do sistema misto de controle de constitucionalidade...**, p. 38, jan./mar. 1994.

⁴² IBIDEM, p. 40-41.

proteção da Constituição⁴³. Assim, segue uma lógica diferente de outros processos jurisdicionais, não havendo que se discutir sobre o respeito ao princípio do contraditório.

Ainda assim, Lobato ensina que tanto na experiência francesa quanto na portuguesa, há um mínimo de debate contraditório sobre a questão de inconstitucionalidade em causa. Na França, conforme dispõe a Lei de Organização do Conselho Constitucional, há a imediata notificação de todas as autoridades legitimadas a suscitar o controle de constitucionalidade, sendo elas o presidente da república, o primeiro ministro e os presidentes da Assembleia e do Senado. Já em Portugal, a Corte Constitucional deve notificar o órgão responsável pela norma em questão para que este se pronuncie se achar necessário⁴⁴.

Por ser eminentemente de cunho político, visto que aplicado majoritariamente pelo Legislativo, o controle preventivo de constitucionalidade no ordenamento brasileiro, está previsto desde a Constituição Imperial de 1824, quando da consagração do dogma da soberania do Parlamento, no entanto, ainda é tímido em nosso ordenamento, não deixando, porém, de expressar sua relevância, principalmente quando da manutenção da segurança jurídica e da estabilidade de um sistema ausente de norma inconstitucional.

Como já dito, o controle de constitucionalidade prévio pode ser realizado tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo e também pelo Judiciário, este ainda mais restrito. Assim, tem-se dois modos distintos: a) o controle preventivo político e b) o controle preventivo jurisdicional.

Germana de Oliveira Moraes, baseando-se nos estudos de Manuel Aragon, elenca quatro diferenças entre o controle preventivo político e o controle preventivo jurisdicional. A primeira está no caráter objetivo que o controle jurisdicional detém, frente ao caráter subjetivo do controle político, “no qual inexistem cânones fixos e predeterminados de valoração, já que esta repousa na livre apreciação realizada pelo órgão controlador, para quem o parâmetro do controle é totalmente disponível”. A segunda diferença está no juízo base do controle, uma vez que o controle jurisdicional se baseia nas normas jurídicas, e o controle político tem como base

⁴³ Foi daqui que Kelsen defendeu o controle concentrado de constitucionalidade, uma vez que se está diante de um interesse público que não coincide necessariamente com um interesse privado das partes implicadas no processo.

⁴⁴ LOBATO, Anderson Cavalcante. **Para uma nova compreensão do sistema misto de controle de constitucionalidade...**, jan./mar. 1994, p. 41.

“razões políticas de oportunidade”. Em seguida, a terceira diferença consubstancia-se no caráter necessário do controle jurídico, em oposição ao caráter voluntário do controle político. Por fim, a quarta diferença está no fato de que o controle jurisdicional é realizado, essencialmente, por órgãos imparciais, independentes e dotados de especial conhecimento técnico em questões de Direito (órgãos judiciais), enquanto o controle político “está a cargo precisamente de órgãos políticos”⁴⁵.

Em sendo tradicionalmente não jurisdicional, tem-se, na experiência brasileira, um controle preventivo político que se subdivide em interno e externo. O primeiro é realizado, como já dito, pelas comissões parlamentares, em especial pela Comissão de Constituição e Justiça, conforme versa o art. 58, § 2º, alínea “i”.

Há, ainda, a possibilidade de que os senadores individualmente suscitem, tanto no plenário, quanto nas comissões, Questão de Ordem, quando considerarem não observados os preceitos constitucionais ou as formalidades contidas no regimento interno.

Sobre a eficácia desta forma de controle, Clèmerson Merlin Cleve constata que o Congresso Nacional relega para o segundo plano o exercício do controle jurídico das medidas provisórias editadas pelo Chefe do Executivo, o que acarreta na conversão em lei de medidas provisórias flagrantemente inconstitucionais⁴⁶.

Já o controle preventivo externo é exercido pelo veto presidencial, constante no §1º do art. 66 da Constituição, que condiciona o direito do exercício do veto quando houver inconstitucionalidade do projeto de lei ou quando este contrariar o interesse público⁴⁷.

O procedimento para rejeição do veto presidencial é aquele presente no art. 66 em seu parágrafo 4º, qual seja a discussão em sessão conjunta do Congresso Nacional, o prazo de 30 dias, e a exigência do voto pela maioria absoluta dos Deputados e Senadores em escrutínio completo.

Como visto, a Constituição prevê um controle preventivo de cunho fortemente político, o que na opinião de Anderson Cavalcante Lobato precariamente consegue impedir a entrada em vigor de uma norma inconstitucional. Para o autor,

⁴⁵ MORAES, Germana de Oliveira. **O controle jurisdicional da constitucionalidade do processo legislativo**. São Paulo: Dialética, 1998, p. 14.

⁴⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988**, RT, São Paulo, 1993, p. 176.

⁴⁷ A Constituição de 1988 faz clara distinção entre o veto constitucional e o veto político, no entanto não diferencia o tratamento de um e outro, nem mesmo estabelece a possibilidade de intervenção do STF no casos de veto por inconstitucionalidade.

“a falta de um controle preventivo jurisdicional, tem enfraquecido o princípio da presunção de constitucionalidade das leis, tendo como consequência o aumento constante dos processos em nossos tribunais”⁴⁸.

Neste sentido, André Del Negri considera o controle prévio político de constitucionalidade brasileiro como sendo frágil, enganoso e ineficaz, pois exercido por órgãos políticos que não fiscalizam devidamente os pressupostos e condições do devido processo legislativo⁴⁹.

Passa-se agora à análise do tema central deste trabalho, qual seja o controle preventivo jurisdicional de constitucionalidade, mediante impetração de mandado de segurança, sendo necessário discorrer sobre a extensão do objeto do *mandamus*, sobre o processo legislativo e o direito fundamental ao devido processo legislativo, com a problemática do instituto dos atos *interna corporis*.

⁴⁸ LOBATO, Anderson Cavalcante. **Para uma nova compreensão do sistema misto de controle de constitucionalidade...**, jan./mar. 1994, p. 44.

⁴⁹ NEGRI, André Del. **Controle de constitucionalidade no processo legislativo: teoria da legitimidade democrática**. Fórum. Belo Horizonte. 2003. p. 105.

2. O CONTROLE PRÉVIO JURISDICIONAL DO PROCESSO LEGISLATIVO

Feitas as digressões necessárias passa-se agora a analisar o controle prévio jurisdicional da atividade legiferante propriamente dito, que, embora sem previsão constitucional, a jurisprudência já firmou seu entendimento pelo cabimento da ação de mandado de segurança para o controle preventivo do ato normativo em formação.

Tratar-se-á, para isso, dos entendimentos doutrinários no cabimento e na extensão do objetivo do *writ* para analisar a constitucionalidade de um projeto de lei e, até mesmo, de uma emenda à Constituição.

Assim, analisa-se em conjunto o processo legislativo, desde sua noção e distanciamento da ideia de procedimento, os seus entes detentores do poder de iniciativa e dos vícios que nele podem se encontrar.

Em seguida, porque imprescindível, conceitua-se a noção de devido processo legislativo ou devido processo constitucional, já que para alcançar a plenitude das condições de regularidade, a atividade legiferante, incluída no processo legislativo, deve guardar fundamental observância à Constituição.

Contudo, tal definição esbarra no direito parlamentar de autonomia funcional, porquanto protegido pelo seu regimento interno, constituído pelos atos *internas corporis* das Casas Congressuais, aos quais recai a divergência sobre sua possibilidade de controle de constitucionalidade.

Dessa forma, mister se faz a conceituação dos atos *internas corporis*, sua extensão e teoria, bem como das hipóteses em que lhe é permitida a aferição de constitucionalidade, recorrendo-se ao entendimento pela sindicabilidade ou não dos atos dos regimentos internos.

2.1 O CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA

O mandado de segurança surgiu na Constituição de 1934 com o escopo de proteção do cidadão contra atos de autoridade pública, oriundo de um plano normativo que se sucedeu à Revolução de 1930. Foi suprimido na Carta de 1937, uma vez que marcada pelo caráter autoritário do Estado Novo do então presidente,

Getúlio Vargas, no entanto, continuava regulado no Código de Processo Civil de 1939⁵⁰.

Seu retorno se deu na Segunda República com a Constituição de 1946, na qual foi cunhado o termo da “justiça social” e deu ao mandado de segurança o status de garantia constitucional.

Desde então, permaneceu nos textos constitucionais que se seguiram, obtendo na Constituição de 1988 a alcunha de direito e garantia fundamental, e foi consagrado como ação destinada para a tutela de direitos não apenas individuais, mas também, coletivos, assentando-se nos incisos LXIX e LXX do art. 5º, com disciplina concedida pela Lei. 12.016/2009.

De logo, passa-se a uma breve conceituação da ação. Nas palavras de José Afonso da Silva trata-se o mandado de segurança de “ferramenta jurídica que visa amparar direito líquido e certo, sendo legítimo para provocar o judiciário somente o titular do direito violado”, que só se torna oponível contra autoridade coatora de personalidade jurídica pública ou no exercício de atividades públicas.⁵¹

Sobre direito líquido e certo Hely Lopes Meireles conceitua como sendo aquele direito que já se manifesta na sua existência, sendo capaz de ser exercido no momento de sua impetração, ou seja, para que se possa ser protegido pelo “writ” deve ter previsão normativa expressa com as devidas condições e requisitos para a tutela mandamental⁵².

Em relação ao seu objeto passivo entende-se por autoridades públicas as pessoas físicas que exercem alguma função estatal (agentes políticos, agentes administrativos e agentes delegados). Já em relação aos agentes de pessoas jurídicas no exercício de atribuições de Poder Público, incluem-se todos os agentes de pessoa jurídicas privadas que executem atividades, serviços e obras públicas. Ainda, seu objeto foi estendido pela jurisprudência, que aceita a impetração do mandado de segurança para suspender decisão jurisdicional quando pendente de recurso sem efeito suspensivo e contra ato disciplinar⁵³.

⁵⁰ A Lei 1.533 de 1951 substituiu as disposições referentes ao mandado de segurança do Código de Processo Civil de 1939.

⁵¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**", Malheiros, Ed. 35, p. 446.

⁵² MEIRELLES, Hely Lopes, **Mandado de segurança e ações constitucionais**, Malheiros, Ed. 34, p. 11.

⁵³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**", Malheiros, Ed. 35, p. 447.

Fruto jurisprudencial é também a hipótese de impetração de mandado de segurança para realizar o controle jurisdicional abstrato da lei em formação e sanar vícios procedimentais de inconstitucionalidade, que será analisado adiante.

José Alcione Bernardes Junior entende cabível a impetração de mandado de segurança no controle jurisdicional preventivo das atividades legiferantes, tendo em vista o “direito líquido e certo que toca a cada parlamentar de participar de um procedimento de elaboração normativa marcado pela lisura e observância das normas que o disciplinam”⁵⁴.

No entanto, para o Ministro Gilmar Mendes trata-se de uma “utilização especial do mandado de segurança, não exatamente para assegurar direito líquido e certo de parlamentar, mas para resolver peculiar conflito de atribuições ou ‘conflito entre órgãos’”⁵⁵.

O ministro compara, ainda, o uso do mandado de segurança com a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) no controle prévio de constitucionalidade de proposta de emenda à Constituição. Isso porque, para ele, duas razões para o uso da ADPF se destacam frente ao mandado de segurança, quais sejam, a legitimidade ativa e o procedimento. Em relação a este, na ADPF a proposta de emenda à Constituição sofreria escrutínio judicial mais adequado e em relação aquela, não se restringiria apenas ao Parlamento, mas também aos órgãos de representação da sociedade, como as associações.⁵⁶

O Ministro Luiz Roberto Barroso relata sobre o reconhecimento da suprema corte na impetração de mandado de segurança para o controle preventivo de constitucionalidade de propostas de emendas à Constituição tendentes a abolir as cláusulas pétreas⁵⁷ indicadas no art. 60, §4º do texto magno, referenciando o MS 20-257/DF, a ser analisado no terceiro capítulo deste trabalho.

Como dito, a admissão de impetração do “writ” contra ato do procedimento legislativo se deu por força de uma construção jurisprudencial paulatinamente firmada. “Essa construção jurisprudencial firmou-se no âmbito do Supremo Tribunal

⁵⁴ BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O controle jurisdicional do processo legislativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 102.

⁵⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 8. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2013, p. 428.

⁵⁶ Ibidem, p. 1242-1243

⁵⁷ O rol do § 4º do art. 60 é ilustrativo, já que existem cláusulas pétreas implícitas, com por exemplo os fundamentos da República previstos no art. 1º da CRFB. Ademais, insta salientar que tratam-se as cláusulas pétreas de limites materiais ao poder constituinte de reforma com efeitos procedimentais, já que tais cláusulas proíbem o poder de deliberar do processo legislativo.

Federal, apenas como preservação do direito de iniciativa legislativa”⁵⁸.

Com o tempo a doutrina brasileira passou a defender a possibilidade do uso do mandado de segurança para arguir vício formal de inconstitucionalidade das leis, sem se fazer necessária a pretensão de defender um direito subjetivo de iniciativa legislativa, valorado pelo pluralismo político, podendo se pleitear pela observância do devido processo legislativo consubstanciado na Carta Constitucional.

Germana de Oliveira Moraes explica que na primeira hipótese, podem defender a exclusividade da iniciativa legislativa: o Presidente da República, na hipótese do artigo 61, §1º; o Supremo Tribunal Federal, nas hipóteses do artigo 93 e os Tribunais Superiores, dos artigos 93 e 96 da Lei Magna. Nos demais casos, para além daqueles já enumerados, qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional e o Procurador Geral da República podem defender o direito da iniciativa legislativa em sede mandamental⁵⁹.

Conforme narra Germana de Oliveira Moraes, na arguição de vício formal de inconstitucionalidade é preciso saber que esta se subdivide em inconstitucionalidade orgânica e inconstitucionalidade formal propriamente dita. A primeira ocorre quando já há lei editada por órgão sem competência legislativa, enquanto a última pertence aos vícios do procedimento legislativo. A inconstitucionalidade formal, diante de vícios constitucionais do procedimento legislativo, enseja a invalidade da lei⁶⁰.

Os vícios de procedimento legislativo, quando contrários ou ocorridos pela não observância dos regimentos parlamentares, somente ocasionam a invalidade da lei produzida quando implicarem ofensa à Constituição, em especial ao princípio democrático e ao valor do pluralismo jurídico, conforme se verá logo adiante.

Quanto à legitimidade ativa da ação de segurança entende-se que ela se restringiria aos parlamentares, uma vez que teriam eles o direito subjetivo público, líquido e certo, à observância da disciplina jurídico-constitucional regedora das espécies normativas, limitando-se ao trâmite do processo na casa respectiva do impetrante. Assim sendo, uma vez constatada a perda desta legitimidade impedido estaria o prosseguimento do mandado de segurança, já que tal remédio não pode ser sucedâneo de uma ação direta de inconstitucionalidade.

⁵⁸ MORAES, Germana de Oliveira. **O controle jurisdicional da constitucionalidade do processo legislativo**. São Paulo: Dialética, 1998, p. 80.

⁵⁹ MORAES, Germana de Oliveira. **O controle jurisdicional da onstitucionalidade do processo legislativo**. São Paulo: Dialética, 1998, p. 86.

⁶⁰ *Ibidem*

Apesar do silêncio da Constituição na previsão do controle preventivo jurisdicional pela via do mandado de segurança, o Supremo Tribunal Federal tem conhecido, por diversas vezes, a impetração do writ, conforme se verá no próximo capítulo.

O mandado de segurança, enquanto instrumento de defesa da constitucionalidade da formação de uma lei, tem como objeto, em geral, as propostas, sejam elas de emenda ou de lei, que ofendem às cláusulas pétreas explícitas na Constituição ou ainda aos princípios constitucionais. Porém, a Constituição Federal brasileira estabelece preceitos mínimos para se resguardar o devido processo legislativo, que serão analisados a seguir.

2.2 O DIREITO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

A Constituição de 1988 versa sobre o tratamento do processo legislativo elencando como espécies normativas que constituem seu objeto a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Versa ainda sobre o rito de produção das emendas constitucionais e das leis ordinárias, servindo estas para a formação das demais espécies normativas.

José Afonso da Silva entende como processo legislativo, o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos, sendo ainda, o conjunto de atos preordenados: (a) iniciativa legislativa; (b) emendas; (c) votação; (d) sanção e veto; (e) promulgação e publicação⁶¹.

Outrossim, o Min. Gilmar Mendes inclui no conjunto que forma o processo legislativo os atos internos no âmbito do Congresso Nacional⁶².

Alexandre de Moraes versa sobre o prisma jurídico e sociológico do estudo do processo legislativo, sendo o primeiro referente à “obrigatoriedade de cumprir as formas do processo jurídico, constitucionalmente consagrado, pois sem este o vício

⁶¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, Malheiros, Ed. 25, p. 524-525.

⁶² MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes**, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 8. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2013, p. 866.

formal inviabilizaria o projeto de lei proposto”⁶³, e o segundo, referente “à vontade ou à motivação de formação do projeto de lei”⁶⁴.

Ou seja, juridicamente o processo legislativo diz respeito a um conjunto coordenado de disposições disciplinadoras do procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na formulação das leis e atos normativos que derivam diretamente da própria Constituição, enquanto na via sociológica trata-se de um conjunto de fatores reais que estimulam e dão as diretrizes aos legisladores no exercício de suas tarefas.

Indispensável se faz distinguir processo de procedimento para a continuidade deste trabalho. André del Negri conceitua processo enquanto instituição ampla aplicada a diversos campos, sejam eles administrativo, legislativo ou judiciário, enquanto no procedimento há o intermédio do contraditório, com simetria entre as partes em busca de um provimento final⁶⁵.

Outrossim, Germana de Oliveira Moraes relata que a expressão processo legislativo possui dois sentidos, o primeiro, mais amplo, que se associa a “questão da distribuição da competência legislativa entre as unidades federadas e a produção legislativa pelos diversos órgãos autorizados pela Constituição”. O outro sentido é aquele que compreende a noção restrita de procedimento legislativo, enquanto tecnicidade do *modus operandis* da elaboração das leis, seja nos órgãos parlamentares ou no Executivo⁶⁶.

A competência legislativa é caracterizada pela autonomia normativa de cada ordem estatal, tendo em vista a organização da Federação, que permite o convívio de diferentes ordenamentos jurídicos, o que faz com que cada ente estatal possa produzir suas normas de acordo com suas constituições, Assim, leis federais são produzidas de acordo com o rito previsto na Constituição Federal, leis estaduais pelo rito de uma constituição estadual e leis municipais conforme prevê a lei orgânica municipal.

⁶³ MORAES DE, Alexandre. **Direito constitucional**. 15.ed. São Paulo: Atlas, 2004, p 454.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ NEGRI, André Del. **Controle de constitucionalidade no processo legislativo: teoria da legitimidade democrática**. Fórum. Belo Horizonte. 2003. p. 77.

⁶⁶ MORAES, Germana de Oliveira. **O controle jurisdicional da constitucionalidade do processo legislativo**. São Paulo: Dialética, 1998, p. 23.

Há ainda a atribuição de competência legislativa ao Poder Executivo, que é exercida mediante medidas provisórias e leis delegadas⁶⁷, conforme previsão dos art. 61, §1º, I e II, art.84, XXIII e art. 165 da CRFB, e ao Poder Judiciário, quando o Supremo Tribunal Federal versa sobre lei complementar sobre o Estatuto da Magistratura (art. 93, CF) e quando os tribunais propõem criação de novas varas judiciais, bem como no que diz respeito a seus regimentos internos. Trata-se da iniciativa reservada ou privativa⁶⁸.

Para dar clareza ao conceito de procedimento no campo legislativo utilizar-se-á do procedimento legislativo de uma norma ordinária, uma vez que é a mais frequente no processo legislativo brasileiro.

O procedimento legislativo ordinário compreende várias fases, que por sua vez desdobram-se em vários atos: 1) a fase introdutória⁶⁹, de iniciativa legislativa; 2) a fase constitutiva⁷⁰, em que há a distribuição à Comissão Permanente (ou comissões) para que se possa avaliar a adequação legislativa, mérito e constitucionalidade do projeto de lei 3) a fase de discussão⁷¹, que é a fase de maior publicidade do projeto, havendo a oportunidade de contraditório⁷²; e 4) a fase conclusiva ou decisória⁷³, que compreende os trâmites de votação até a sanção ou veto, de promulgação e publicação das leis.

A fase introdutória, segundo narra Germana de Oliveira Moraes, compreende, “primeiro, a iniciativa legislativa, que consiste na faculdade de propor projeto de lei perante uma das Casas legislativas”⁷⁴, tendo como ponto de partida a Câmara dos Deputados, exceto se resultar de iniciativa de senador ou de comissão do Senado.

No ordenamento brasileiro, a iniciativa destas leis, como das leis complementares, é conferida a qualquer membro ou comissão da Câmara dos

⁶⁷ Clémerson Merlin Clève acrescenta ainda a atividade normativa secundária do Poder Executivo na produção de decretos regulamentadores, ou apenas, regulamentos, que são atos que devem ser praticados com fundamento na lei e sem a capacidade de inovação da ordem jurídica *in* CLÈVE, Clémerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 152.

⁶⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 8. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2013, p. 867-869.

⁶⁹ Arts 156-161 do RI do Senado e arts. 79-81 do RI da Câmara.

⁷⁰ Arts. 130-141 do RI do Senado e arts.126-130 do RI da Câmara.

⁷¹ Art. 197 do RI do Senado e arts. 65-66 do RI da Câmara.

⁷² Neste momento os congressistas podem apresentar algumas objeções e possíveis emendas ao projeto.

⁷³ Art. 299 do RI do Senado e art. 180 da Câmara.

⁷⁴ MORAES, Germana de Oliveira. **O controle jurisdicional da constitucionalidade do processo legislativo**. São Paulo: Dialética, 1998, p. 71.

Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador Geral da República, e aos cidadãos conforme as especificidades do art. 61, §2º da Constituição.

A Constituição não explana uma definição didática de cada espécie normativa, sendo o critério formal o responsável pelo seu processo de elaboração. Exceção ocorre com as emendas constitucionais, que por serem manifestação do poder de reforma, protagonizado pelo Congresso Nacional, não são propriamente manifestação da função legiferante⁷⁵.

Dentre as críticas feitas a essa enumeração Jorge Miranda ressalta a ausência de remissão expressa aos regimentos internos das casas legislativas e dos Tribunais, explicando tratarem-se estes de atos normativos *sui generis*, uma vez que não são passíveis de apreciação pelos Tribunais quando da existência dos chamados vícios *interna corporis*⁷⁶.

Germana de Oliveira Moraes sintetiza que podem ser objeto de controle jurisdicional do processo legislativo, numa perspectiva formal, as propostas de emendas constitucionais⁷⁷, as leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas e as medidas provisórias, excluindo-se os decretos e as resoluções legislativas, exceto quando se susta os atos do Poder Executivo que exorbitem do poder de regulamentar, uma vez que estes não são propriamente atos de expressão da função legislativa, mas sim da função fiscalizatória do Congresso Nacional⁷⁸.

André Del Negri entende que é o “processo constitucional, ou devido processo legislativo, aquele que é apto a garantir os direitos das minorias e majorias através dos princípios do contraditório, ampla defesa e isonomia”⁷⁹. Assim, os cidadãos só teriam assegurados a formação da produção das leis, de forma a serem sempre mais democráticas e constitucionais, se presente o direito fundamental ao devido processo legislativo.

⁷⁵ José Afonso da Silva assinala que a redação final da Constituição não trazia as medidas provisórias nessa enumeração, sendo indevidamente introduzidas por “um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante, e abusado”. Curso de direito constitucional positivo, 35ª edição, São Paulo, Malheiros, 2012, p. 524-525.

⁷⁶ MIRANDA, Jorge. “**A competência interna da Assembléia da República**”, in “Estudos sobre a Constituição”, Lisboa, Petrony, 1977, p. 295.

⁷⁷ Neste caso trata-se de uma construção jurisprudencial, já que a Constituição Federal apenas prevê o controle jurisdicional de constitucionalidade pelo STF de lei e ato normativo`.

⁷⁸ MORAES,... p. 27-28.

⁷⁹ NEGRI, André Del. **Controle de constitucionalidade no Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003. p. 53.

Neste sentido, continua o referido autor, “o procedimento legislativo, para atingir suas plenas condições de regularidade deve guardar fundamental observância à Lei Constitucional (devido processo constitucional)”⁸⁰, que rege o procedimento normativo e os atos do legislador na sua atividade de produção de leis, bem como deve estar submetido às formalidades do processo constitucionalizado. Assim, para André del Negri, o devido processo legislativo, também entendido como devido processo legal, é um direito-garantia dos cidadãos na produção democrática do Direito, que se materializa no processo legislativo integrado ao processo constitucional.

O autor ressalta o problema da decisão terminativa⁸¹ das comissões em relação ao devido processo legislativo, uma vez que aquela configuraria inconstitucionalidade pela deficiência da ampla defesa, isonomia ou ainda do próprio contraditório, desfigurando o processo constitucional⁸². É o caso da oportunidade aferida no interior das comissões, uma vez que esta hipótese o proponente mobilizar-se-ia na tentativa de interpor recursos, donde poderia se vislumbrar um tímido contraditório na confluência de ideias apresentadas pelos parlamentares.

Neste sentido, Eneida Desiree Salgado, referenciando Carlos Ranufo Melo e Fabiano Santos, atenta sobre o funcionamento das decisões dos líderes da Câmara dos Deputados e das comissões, que “sem previsão constitucional e muitas vezes em flagrante ofensa ao processo legislativo constitucionalmente previsto [...] afastam a publicidade das votações, [...], pois nada se sabe das reuniões e das votações.” Ainda, com respaldo em Nelson Jobim, “esse mecanismo de lideranças exclui o parlamentar do processo decisório, permitindo às lideranças dos partidos atuarem mediante acordos não publicizados”⁸³.

Ainda, as consultorias especializadas, aquelas decisões que ocorrem dentro das comissões, tem como ponto negativo o risco de representarem apenas os interesses particulares dos parlamentares, o que, sem dúvidas, fere a soberania

⁸⁰ Ibidem

⁸¹ Decisão terminativa é “aquela tomada por uma comissão, com valor de uma decisão do Senado. Depois de aprovados pela comissão, alguns projetos não vão a Plenário: eles são enviados diretamente à Câmara dos Deputados, encaminhados à sanção, promulgados ou arquivados. Eles somente serão votados pelo Plenário do Senado se recurso com esse objetivo, assinado por pelo menos nove senadores, for apresentado ao presidente da Casa.” Definição disponível em http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/infos/Infoterminativo_.htm Acesso em 20/07/2015.

⁸² NEGRI, André Del. **Controle de constitucionalidade no Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003. p. 81.

⁸³ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 78.

popular e até a própria Constituição. Assim, fere-se a democracia em seu entendimento mais amplo, “haja vista a complexidade das sociedades no mundo pós-moderno, que passam pela simplificação dos discursos de minorias parlamentares”⁸⁴.

Essas “técnicas” legislativas agilizam os trabalhos parlamentares e buscam a eficiência do trabalho legiferantes, porém deve-se atentar para que não suprimam as garantias processuais, que estas sim, demonstram a verdadeira efetividade na observação ao devido processo constitucional.

André Del Negri ressalta que o “debate discursivo procedimental”⁸⁵ é o instrumento que permite a plena participação dos parlamentares no procedimento legislativo, e até mesmo de forma indireta do povo, e requer, para sua obtenção, o conhecimento prévio da pauta de votação que realmente deve ser observada⁸⁶.

O controle jurisdicional de constitucionalidade das leis, em seu âmbito formal, permite o exame pelo poder Judiciário da adequação da conduta dos legisladores às normas e princípios constitucionais relativos ao processo de elaboração das leis.

Segundo Germana de Oliveira Moraes, duas fortes objeções são feitas a este controle: “o receio de que o controle jurídico se transmude, por esta via, em controle político por um órgão judicial, e o mito da autonomia parlamentar”⁸⁷.

É necessário, então, prudência na utilização do sistema de freios e contrapesos herdados de Montesquieu quando da interferência do Judiciário nas atividades do Parlamento para que não se ofenda o princípio da separação dos poderes consagrado no art. 2º da Constituição Federal e para que o Poder Judiciário não se torne um órgão político-judicial.

No que tange à autonomia parlamentar a ofensa existiria uma vez que os atos *interna corporis* não produziram efeitos externos justificando-se a não

⁸⁴ Ibidem, p. 81-83.

⁸⁵ Sobre o tema “debate discursivo procedimental” Cristiane Branco Macedo sintetiza a teoria do discurso de Habermas “utiliza a distinção entre discursos de justificação, a cargo do Legislativo, que se estruturam em torno de pretensões de universalidade e abstração, de discursos de aplicação, desenvolvidos no Judiciário, no sentido de concretizar o sentido das normas gerais e que se concentram na adequação da norma que irá reger o caso singular.”. in MACEDO, Cristiane Branco. A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito. 2007. Tese (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, p. 80.

⁸⁶ NEGRI, André Del. **Controle de constitucionalidade no Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003. p. 92.

⁸⁷ MORAES, Germana de Oliveira. **O controle jurisdicional da constitucionalidade do processo legislativo**. São Paulo: Dialética, 1998, p. 15.

impugnabilidade judicial dos atos do Poder Legislativo que compõem o procedimento legislativo.

Assim, passa-se a abordar o conceito, o histórico e o objeto destes atos *interna corporis* que como remete o nome são de discricionariedade exclusiva das Casas Legislativas.

2.3 ATOS INTERNA CORPORIS

Os regimentos internos das casas legislativas são fonte⁸⁸ do direito parlamentar e regulam as diversas atribuições parlamentares, dentre elas a produção legislativa, que, sob o prisma do princípio da tipicidade das formas da lei e da supremacia constitucional, não podem introduzir novos tipos de procedimentos legislativos não previstos na Constituição, com prejuízo de ferir a repartição constitucional da competência legislativa.

André Del Negri define o Regimento Interno das Casas Parlamentares enquanto “cadeia do procedimento legislativo tendente a tutelar a produção de provimentos, para atingir plenas condições de regularidade”⁸⁹.

Cristiane Branco Macedo afirma que os regimentos internos são tratados hodiernamente pela doutrina e pela jurisprudência como se leis ordinárias fossem, no entanto, “os regimentos internos se voltam a um âmbito de competência específico, do qual a lei não pode tratar”⁹⁰.

Os regimentos internos asseguram a eficiência do processo legislativo, uma vez que organizam os trabalhos do Parlamento, mediante formação de programas e calendários, fixam a duração dos discursos, limitando o debate e organizam a ordem do dia.

Segundo a autora supracitada seriam exemplos de decisões *interna corporis*: a decisão de anexação de proposta de emenda à Constituição por analogia ou conexão, a inclusão de proposição na ordem do dia da Casa Legislativa, a verificação do quórum de abertura e funcionamento da sessão legislativa, a aferição

⁸⁸ Os regimentos internos servem como fonte subsidiária do procedimento legislativo já que é resguardada a autonomia dos parlamentares na atividade legiferante e também porque trata a Constituição como fonte reguladora da discussão e votação dos projetos de lei (art. 58, §2º, I).

⁸⁹ NEGRI, André Del. **Controle de constitucionalidade no processo legislativo: teoria da legitimidade democrática**. Fórum. Belo Horizonte. 2003. p. 13

⁹⁰ MACEDO, Cristiane Branco. **A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito**. 2007. Tese (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, p. 102-103.

da observação dos requisitos regimentais necessários para a prática de atos do processo legislativo e, ainda, a validação do registro de candidatura a cargo da Mesa Diretora das Casas⁹¹.

Assim, Germana de Oliveira Moraes defende que os regimentos internos compõem o ordenamento jurídico brasileiro, porém não serviriam de parâmetro de controle de constitucionalidade, primeiro porque a Constituição, como já dito, não remete a eles a regulação do procedimento legislativo e também porque entre as normas constitucionais e os regimentos internos há uma faixa de normatividade infraconstitucional, a lei complementar, que dispõe sobre a elaboração das leis⁹².

Tendo em vista os sucessivos argumentos de insindicabilidade judicial dos atos internos dos órgãos legislativos, necessário se faz uma breve abordagem das raízes históricas da teoria dos atos *interna corporis*.

Os atos *interna corporis* são defendidos pela autonomia parlamentar que se assenta na prerrogativa de supremacia do Parlamento, que vem desde a doutrina francesa, inspirada em Montesquieu, e fortemente acatada pela doutrina britânica, que se apoiou nos ensinamentos de John Locke.

Assim, formulou-se a chamada teoria dos atos *interna corporis*, que na experiência britânica foi chamada de “internal proceedings”, “segundo a qual o Parlamento, numa tentativa de impor-se como órgão soberano frente ao monarca⁹³, não admitia que seus atos fossem fiscalizados por nenhum órgão externo, nem mesmo judicial⁹⁴. Posteriormente, esta doutrina foi reelaborada na Alemanha, marcada pela postura firme do estadista Otto von Bismarck, no final do século XIX, um período que a Câmara Legislativa não mantinha boas relações com os órgãos do Executivo.

Esta teoria, então, defende a insindicabilidade judicial dos atos interno das casas do Legislativo.

Germana de Oliveira Moraes, no entanto, entende forçoso este argumento, uma vez que as atividades legislativas também se sujeitam ao princípio democrático

⁹¹ MACEDO, Cristiane Branco. **A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial Sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito**. Brasília, 2007. 235 p. Dissertação de Mestrado em Direito – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. p. 119.

⁹² MORAES, Germana de Oliveira. **O controle jurisdicional da constitucionalidade do processo legislativo**. São Paulo: Dialética, 1998, p. 32.

⁹³ O surgimento da chamada monarquia constitucional parlamentarista só foi possível graças à Declaração inglesa de Direitos (Bill of Rights) de 1689, em que o Parlamento se colocou em posição superior à monarquia.

⁹⁴ MORAES,... p. 16

e, por conseguinte, o Parlamento se sujeita ao princípio da supremacia das normas constitucionais. Tal fato é defendido pela doutrina estadunidense, na teoria da separação dos poderes, pelo instituto do *Checks and Balances*, fazendo com que a autonomia parlamentar não possa fugir das balizas do respeito às leis e ao Direito, de modo que, não possa se obstar ao controle jurisdicional dos atos do procedimento legislativo.

Para enfatizar seu entendimento a autora remonta, ainda, ao julgamento do caso *United States x Balin*, em 1892, no qual a Corte Suprema estadunidense assumiu o controle do vício formal de uma lei aprovada de acordo com as normas do regimento da Câmara Legislativa, porém em desacordo com a Constituição. A Corte havia decidido, então, que as câmaras legislativas não podiam ignorar as disposições constitucionais ou violar direitos fundamentais.

A autora supracitada revela que na experiência jurisprudencial dos países europeus, fortemente influenciada pela autonomia parlamentar da experiência britânica, predomina a orientação de sujeição dos regimentos internos à Constituição, sem, no entanto, constituir parâmetro de aferição da constitucionalidade. Em sendo assim, a menos que se viole as normas constitucionais, a não observância das regras dos regimentos parlamentares não gera vício de constitucionalidade formal no procedimento legislativo⁹⁵.

No Brasil, com a Constituição de 1967⁹⁶, mantida no texto atual de 1988, em seus artigos 59-69, são impostos não apenas limites materiais à produção legislativa, mas também regras disciplinadoras do processo de produções de normas, englobando aquelas relativas à distribuição de competência legislativa e acerca do procedimento legiferante, o que ensejaria o controle formal e material de constitucionalidade.

Porém, são justamente os princípios democráticos da separação de poderes e da supremacia das normas constitucionais que impõem limites ao controle jurisdicional dos atos parlamentares, e este controle “que não pode ser pleno, máxime quando não envolve aspectos constitucionais, mas apenas regimentais,

⁹⁵ MORAES, Germana de Oliveira. **O controle jurisdicional da constitucionalidade do processo legislativo**. São Paulo: Dialética, 1998, p. 35.

⁹⁶ Desde a Constituição imperial de 1824 e as Constituições republicanas de 1891, 1934, 1937 e 1946 já havia normas genéricas acerca de elaboração das leis. No entanto, foi a constituição de 1981 que organizou o processo legislativo.

sobretudo nos países presidencialistas⁹⁷, uma vez que a forte tensão entre os poderes, sobretudo, entre o Legislativo e Executivo, poderia instaurar a desarmonia entre eles.

Entretanto, existem certos atos constantes dos regimentos internos das câmaras legislativas que podem sujeitar-se ao crivo do Poder Judiciário, pois não dizem respeito à economia interna do poder Legislativo.

Hely Lopes Meireles ensina que os atos *interna corporis* “são aqueles que se relacionam direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei”, que, tendo em vista sua natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação de Plenário da Câmara. Exemplos destes são os atos de escolha da Mesa (eleições internas), os de verificação de compatibilidade de poderes de seus membros (cassação de mandatos, concessão de licenças, etc), e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração do regimento, constituição de Comissões, organização de Serviços Auxiliares, etc) e a valoração das votações⁹⁸.

Não se poderia dizer que tais atos estão excluídos da revisão judicial e, neste sentido, Hely Lopes Meireles entende que é lícito ao Judiciário analisar a constitucionalidade e a legalidade dos atos das câmaras, no entanto, devendo se restringir às formalidades, ou seja, naquilo que versarem as regras ou disposições de seu funcionamento e de suas prerrogativas institucionais atribuídas por lei, sem adentrar o conteúdo de tais atos, pois nesta seara o Parlamento é ao mesmo tempo destinatário e avaliador de sua prática⁹⁹.

Conclui o autor que os atos *interna corporis* só são de revisão exclusiva das Câmaras quando versarem sobre o seu funcionamento e sobre suas prerrogativas institucionais, que são atribuídas por lei. Assim, “o controle jurisdicional não poderá estender-se aos atos de opção e deliberação da Câmara nos assuntos de sua economia interna, porque estes é que constituem propriamente os seus *interna corporis*”¹⁰⁰.

⁹⁷ MORAES, Germana de Oliveira. **O controle jurisdicional da constitucionalidade do processo legislativo**. São Paulo: Dialética, 1998, p. 18

⁹⁸ MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 36ª ed. SP, Malheiros, 2010, p. 750.

⁹⁹ IBIDEM, p. 751

¹⁰⁰ IDEM, p. 752.

A questão do controle jurisdicional da constitucionalidade da elaboração legislativa tem relação não apenas com o direito constitucional, mas também com o direito administrativo (procedimento administrativo), isso porque se analisa não apenas o ângulo formal de constitucionalidade da lei já aperfeiçoada, que se desenrola em dois aspectos, o controle anterior à promulgação da lei e o controle dos vícios dos atos isolados do procedimento legislativo, mas também ao ângulo da lei ainda em formação.

Canotilho defende que as normas regimentais são passíveis de controle de constitucionalidade jurisdicional, uma vez que são “normas jurídicas com efeitos externos e publicadas no Diário Oficial”¹⁰¹, que buscam executar os preceitos constitucionais.

Dois modelos de controle dos atos internos do Parlamento são indicados por Cristiane Branco Macedo, quais sejam o controle *a posteriori*, materializado por meio do questionamento do exame de constitucionalidade formal; e o controle simultâneo, incidente¹⁰².

A autora afirma que em relação ao primeiro modelo haveria a vantagem de que não se extrapolaria a interferência entre os poderes, porém a desvantagem restaria na aptidão dessa forma de controle para resolver certos vícios expostos no decorrer da tramitação da lei. Quanto ao segundo modelo de controle, o incidental, teria como vantagem ser mais abrangente, capacitando a soluções de questões que o controle essencialmente constitucional não seria capaz. Esta característica é também sua desvantagem, uma vez que se estaria diante da interferência do Judiciário sobre o Legislativo, devendo haver mais cuidado para que aquele não se vincule ao jogo político típico deste.

Del Negri entende que a “inobservância de normas regimentais, seja da Câmara ou do Senado, é desvio procedimental contrário aos princípios institutivos e informativos do processo, portanto, passível de controle difuso de constitucionalidade”, uma vez que nenhum ato poderá “ficar imune à fiscalização irrestrita de sua constitucionalidade e legitimidade pelo devido processo legal”¹⁰³.

¹⁰¹ CANOTILHO, J..J. Gomes, **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, ed. Almedina, 7ª Edição.

¹⁰² MACEDO, Cristiane Branco. **A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito**. 2007. Tese (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, p. 215.

¹⁰³ NEGRI, André Del. **Controle de constitucionalidade no Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003. p. 103.

Com isso, se os regimentos internos das casas do Legislativo ocasionarem “lesão a direito fundamental ou dano efetivo ou potencial aos direitos processuais constitucionais (direitos fundamentais), jamais podem ficar imunes ao controle amplo e irrestrito de constitucionalidade”¹⁰⁴.

O autor acima referenciado vai além, e diz que o controle preventivo do processo legislativo, como ocorrido na experiência francesa do Conselho Constitucional, deve ser realizado em todos os casos, como uma etapa necessária ao processo de formação da lei e, não apenas isto, deve ser realizado por qualquer um do povo, uma vez que, entende o autor, estar autorizado pela direito de ação consubstanciado no art. 5º, XXXV da CRFB/88. Contudo, não da forma excludente como ocorre no Conselho Constitucional francês, mas sim com a remissão da questão de constitucionalidade ao juízo e também a qualquer cidadão¹⁰⁵.

Assim, os atos internos do Parlamento sejam as normas ou interpretações regimentais, que visem a impedir o exercício das prerrogativas inerentes ao mandato também devem estar sujeitos à aferição de sua constitucionalidade, já que a atividade legiferante não foge ao princípio democrático e seus atos subjazem à Constituição pelo princípio da supremacia das normas constitucionais.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 104.

¹⁰⁵ IDEM, p. 105-106.

3. A JURISPRUDÊNCIA DO STF E O REAQUECIMENTO DA DISCUSSÃO CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA

O ordenamento jurídico brasileiro impõe limites no que tange o controle de constitucionalidade preventivo jurisdicional com o uso do mandado de segurança, conforme se apreende da exposição realizada nos primeiros capítulos deste trabalho.

Assim, resta agora analisar a jurisprudência então sedimentada da Corte, que por muitas vezes reconhecia da ação de mandado de segurança, mas indeferia o pedido por falta de requisitos atinentes à espécie e ate mesmo por motivos alheios já que os ministros têm seu poder de decidir livre às amarras dos costumes doutrinários.

Na nossa história jurisprudencial merece destaque o MS n. 20-257-DF de 1980 já que nele o Min. Moraes Moreira foi pioneiro no reconhecimento do *mandamus* para a tutela de direito líquido e certo de parlamentar em exercício de sua atividade legiferante. Como se analisará, embora reconhecido o mandado, sua segurança foi negada. E por diversas vezes assim ocorreu, já que o Supremo Tribunal Federal abstinha-se, em seu entendimento, de interferir na atividade do Poder Legislativo na criação de atos normativos, entendendo ser somente possível a aferição constitucional *a posteriori*.

Já no pós-88 tem-se a virada de compreensão de alguns Ministros em desafiar as decisões *interna corporis*, como no exemplo do MS n. 31-816 de 2012, na qual o Ministro Relator Luiz Fux, concedeu medida liminar, posteriormente revertida em sede de agravo regimental, aduzindo quatro razões substantivas, as quais serão posteriormente apresentadas, para interferir nas atividades do Poder Legislativo e, conseqüentemente, em seus atos internos.

Em seguida, retoma-se o debate da jurisprudência da Corte que parecia já pacificada pela não efetiva interferência no trâmite de um ato normativo em formação, já que no ano de 2013, no MS 32-033-DF, o Min. Gilmar Mendes concedeu liminar suspendo a tramitação do PLC 14/2013.

Torna-se possível a análise da concepção privatística do mandado de segurança em defesa do devido processo legislativo e o relaciona com o dever de

cidadania que recai sobre ação mandamental, sendo este vinculado ou não a pessoa do parlamentar ou a todos os cidadãos na sua capacidade de questionar as decisões do Poder Legislativo.

Por fim, analisa-se a hipótese e a necessidade da sindicabilidade dos atos internos das casas do Congresso Nacional.

3.1 A JURISPRUDENCIA MAJORITÁRIA

O cabimento do mandado de segurança na tutela do direito líquido e certo do parlamentar ao devido processo legislativo foi admitido pela primeira vez no voto-vista do Ministro Moreira Alves no julgamento do MS n. 20.257-DF.

Na ocasião, os então senadores Itamar Augusto Cautiero Franco e Antonio Mendes Canale impetraram o writ contra ato da mesa do Congresso Nacional que admitiu deliberação de proposta de emenda constitucional que prorrogava os mandatos de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores de dois para quatro anos.

Argumentavam os parlamentares que a referida proposta de emenda à constituição “tendia a abolir a Federação ou a República”¹⁰⁶.

Na ocasião, embora conhecido o mandado, sua segurança foi denegada “por ser manifesta a improcedência de sua fundamentação”¹⁰⁷. Isso porque, a proposta de emenda à Constituição impugnada não violaria a cláusula pétrea da República, nem levaria a mandatos “eternos” ou abriria caminho a infinitas prorrogações.

Em outras palavras, não fora desrespeitada qualquer cláusula pétrea, não estava diante do Supremo Tribunal Federal proposta cujo trâmite fosse de antemão proibido pela Constituição.

Impetrado por dezesseis Deputados Federais contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, o MS n. 22.503-DF fundamentou-se no artigo 60, parágrafo

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 20.257-DF**. Impetrante: Itamar Augusto Cautiero Franco e Antonio Mendes Canale. Autoridade Coatora: Mesa do Congresso Nacional. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 08 out.. 1980. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85046>>. Acesso em: 20 março. 2015. p. 317.

¹⁰⁷ Ibidem, p. 339.

quinto, da Constituição Federal, cumulado com o artigo 163, inciso VI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O substitutivo oferecido pelo relator da Proposta de Emenda Constitucional n. 33-A/96, que dispunha sobre a reforma do sistema previdenciário, teria sido rejeitado pelo Plenário da Câmara na data de 06 de março de 1995. Na oportunidade, o Deputado Michel Temer foi designado como novo relator da Proposta, que, posteriormente, declarou ser autor da emenda aglutinativa n. 6. Desta forma, “o vício estaria consubstanciado na coincidência entre a autoria e a relatoria da emenda”¹⁰⁸.

Acerca da referida emenda aglutinativa, argumentava-se que incluiria dispositivos do substitutivo ora rejeitado, assim como a indicação das emendas aglutinadas concernentes à transação teria sido realizada corretamente – atos estes que violariam o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Vencedores, os Ministros Maurício Corrêa, Francisco Rezek, Néri da Silveira e Moreira Alves convergiram em relação ao não conhecimento, pelo Poder Judiciário, de violações às regras regimentais da Câmara. Em curto voto, o Ministro Maurício Corrêa conheceu do mandado de segurança apenas no que dizia respeito à violação do artigo 60, parágrafo quinto, da Constituição – “a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”.

As violações ao regimento interno da Câmara dos Deputados não foram conhecidas pelo relator, nem por Francisco Rezek, cujo voto seguiu o entendimento de que as matérias *interna corporis* não escapam do direito, mas escapam da análise judiciária. Afirmou o Ministro que os regimentos internos “são normas que, uma vez observadas a Constituição Federal, as casas do Congresso elaboram para reger a liturgia do seu trabalho cotidiano”¹⁰⁹.

Argumenta-se, aqui, conforme visto anteriormente, a insindicabilidade das normas regimentais que, ao contrário da possibilidade da discussão em juízo quando da divergência sobre regras constitucionais, as divergências regimentais somente podem ser resolvidas no âmbito do Legislativo.

¹⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 22.503-DF**. Impetrante: Jandira Feghali e outros. Autoridade Coatora: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 08 jul. 1996. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85766>>. Acesso em: 21 março. 2015. p. 389.

¹⁰⁹ IBIDEM. p. 444.

De modo semelhante, os Ministros Néri da Silveira e Moreira Alves consideraram ser matéria *interna corporis* a interpretação e a aplicação das normas regimentais – estando, assim, infensas ao exame judicial.

O MS n. 24.138-DF, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, impugnava o envio ao Plenário da Câmara dos Deputados do Projeto de Lei n. 5.483/01, que modificava o artigo 618 da Consolidação das Leis do Trabalho cuja nova previsão indicava prevalência de convenção ou acordo coletivo sobre disposição de lei, contanto que não contrariasse a Constituição Federal e as normas de segurança e saúde do trabalho. O impetrante, Deputado Rubens Bueno, entendia que o projeto de lei violaria a cláusula pétrea dos direitos e garantias individuais, prevista pelo artigo 60, parágrafo quarto, da Constituição, por suprimir direitos de trabalhadores urbanos e rurais previstos pelo artigo sétimo da Carta Magna. Logo, “nem mesmo poderiam ser objeto de proposição legislativa e muito menos deliberativa”¹¹⁰.

Na ocasião, o Ministro Néri da Silveira decidiu pela não concessão da medida liminar sob o argumento de que inexistiria vício de origem, nulidade ou irregularidade no trâmite do projeto de lei que justificasse o controle preventivo pelo Judiciário e o impedimento da deliberação pelo Legislativo.

Para o Ministro Gilmar Mendes, não restariam maiores dúvidas sobre o cabimento do mandado no resguardo do devido processo legislativo. Mas “não se vislumbra *a priori* a existência de qualquer norma constitucional indicativa de expressa proibição ao processamento do aludido projeto de lei”¹¹¹. Para o Ministro, o impetrante elegeu como parâmetro do mandado uma das diversas interpretações possíveis sobre o artigo sétimo. E, assim como Néri da Silveira, alertou que a impugnação preventiva em sede judicial da constitucionalidade, de projeto de lei, colocaria em risco o modelo de controle repressivo e a separação dos Poderes.

Em 2009, senadores impetraram no Supremo Tribunal Federal mandado de segurança para questionar decisão da Mesa Diretora de não receber recurso contra o arquivamento de representações ofertadas ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar contra José Sarney, então Presidente do Senado.

¹¹⁰ BRASIL. 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. 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86093>>. Acesso em: 22 março 2015. p. 79.

¹¹¹ IBIDEM, p 86.

A negativa da Mesa teve como fundamento a competência do Conselho de Ética para decidir sobre processos de quebra de decoro, prescindindo da análise em Plenário. No entanto, os impetrantes do mandado de segurança alegaram que somente o Plenário, órgão de manifestação soberana da vontade do Senado, poderia decidir sobre matérias que envolvessem a perda de mandato eletivo. Tendo por base os dispositivos constitucionais previstos nos artigos 55, parágrafo segundo, e 58, parágrafo segundo, inciso I, o MS n. 28.213-DF requeria a anulação da decisão da Mesa Diretora do Senado Federal e o julgamento do recurso pelo Plenário.

De relatoria do Ministro Eros Grau, a decisão afirmou que “questões atinentes exclusivamente à interpretação e à aplicação dos regimentos das casas legislativas constituem matéria *interna corporis*, da alçada exclusiva da respectiva casa”¹¹². Ainda que o mandado de segurança argumentasse acerca de normas constitucionais, o voto do Relator valeu-se da ausência de previsão expressa, pelo Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, de recurso ao Plenário contra decisão que determine a inadmissibilidade de representação ou denúncia contra Senador. Por força do princípio constitucional da separação de poderes, subjacente à questão *interna corporis*, afirmou que controvérsia seria insuscetível de apreciação pelo Judiciário. Dessa maneira, o seguimento foi negado por unanimidade.

A decisão proferida em 2013 pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida liminar no MS n. 32.033-DF reaqueceu a discussão em torno da extensão do controle judicial sobre o processo legislativo. Impetrado pelo Senador Rodrigo Rollemberg em desfavor do Presidente da Câmara dos Deputados, pleiteava a suspensão do trâmite legal do Projeto de Lei Complementar n. 14/2013, que prevê que “a migração partidária que ocorrer durante a legislatura, não importará a transferência de recursos do fundo partidário e do horário de propaganda eleitoral no rádio e na televisão”¹¹³.

¹¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 28.213-DF**. Impetrante: José Nery Azevedo e outros. Autoridade Coatora: Mesa Diretora do Senado Federal. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 28 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=12389>>. Acesso em 22 março 2015.

¹¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 32.033-DF**. Impetrante: Rodrigo Rollemberg. Autoridade Coatora: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 20 jun. 2013. Disponível em:

Segundo o parlamentar o PLC n. 14/2013 restringiria casuisticamente os direitos fundamentais dos grupos minoritários e estabeleceria desigualdades entre partidos e parlamentares.

No julgamento, restaram vencidos os Ministros Gilmar Mendes, Celso de Mello e Dias Toffoli. Já os Ministros Luiz Fux, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Carmem Lúcia e Teori Zavascki decidiram, cada qual com fundamentos distintos entre si, pela não intervenção no trâmite do projeto de lei.

Em sintonia com a divergência inaugurada por Teori Zavascki, Carmen Lúcia defendeu inexistir o direito constitucional do parlamentar em judicializar projeto de lei cujo conteúdo discorda no intuito de obstar sua tramitação e, conseqüentemente, transferir a deliberação política à Corte – tarefa própria do Parlamento.

Embora a Ministra tenha mencionado o Mandado de Segurança n. 22.503-DF, no sentido do não conhecimento de matéria *interna corporis*, manteve-se silente sobre a possibilidade dos regimentos internos serem parâmetros de controle, limitando-se a afirmar que o controle preventivo seria exercido excepcionalmente, em caso de proposta de emenda ou o projeto de lei que se incline a abolir cláusulas pétreas – “direito estabelecido como limites material ao poder constituinte reformador e ao poder legislativo ordinário”¹¹⁴.

A detalhada análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal permitiu à Cristiane Branco Macedo extrair duas linhas gerais¹¹⁵. Primeiro, que a reticência do Tribunal em fiscalizar a adequação do processo legislativo aos regimentos internos é fundamentada na manutenção da liberdade de auto-organização e autonormatização do Parlamento, reconhecendo-se ampla discricionariedade na aplicação e interpretação de regimentos internos desde que observados as regras constitucionais relativas ao processo legislativo e aos direitos subjetivos dos parlamentares. Outra constatação concerne ao fato de que o controle preventivo terá como parâmetro único as regras constitucionais, restando excluídas da apreciação judicial as disposições regimentais, bem como sua interpretação e aplicação pelas Casas Legislativas.

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5290006>>. Acesso em 22 março 2015.

¹¹⁴Voto disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS32033CL.pdf>>. Acesso em 22 março 2015.

¹¹⁵ MACEDO, op. cit., 2007, p. 149.

A título de ilustração do que vem a ser a corrente majoritária do Supremo, é relevante o voto do Ministro Francisco Rezek proferido no julgamento do MS n. 20.471-DF. O referido mandado de segurança foi impetrado por Airton Sandoval Santana, Deputado Federal, inconformado com a inviabilização de apreciação pelo Congresso Nacional de proposta de emenda constitucional de sua autoria causada pela decisão do Presidente do Senado. Baseando-se somente em regras do Regimento Comum do Congresso Nacional, pretendia que a Mesa do Congresso Nacional submetesse a PEC à apreciação conjunta.

O Ministro Francisco Rezek sequer conheceu do pedido de segurança, vez que ausente questão constitucional. Nesse sentido, decidira que “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”¹¹⁶.

3.2 A JURISPRUDÊNCIA MINORITÁRIA

Antes de avançar na exposição da chamada “corrente minoritária” do Supremo Tribunal Federal, importa reforçar que o parâmetro utilizado para traçar divisão é a sindicabilidade ou não das normas regimentais das Casas Legislativas.

Para a grande maioria dos Ministros, a Corte não seria autorizada a investigar a adequação do processo legislativo às regras dos regimentos internos. Todavia, os tempos inaugurados pela Constituição Federal de 1988 presenciam o delinear de uma jurisprudência, ainda que minoritária, que conhece das violações às regras regimentais e avança na análise de questões anteriormente consideradas *interna corporis*.

Como é típico no Supremo Tribunal Federal, cada Ministro adota fundamentos próprios ao decidir. Desse modo, ser voto vencido nos mandados de

¹¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 20.471-DF**. Impetrante: Airton Sandoval Santana. Autoridade Coatora: Presidente do Senado Federal. Relator: Francisco Rezek. Brasília, 19 dez. 1984. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85165>>. Acesso em 22 março 2015.

segurança acima analisados não corresponde à eventual “filiação” à corrente minoritária.

Ministro Relator do MS n. 32.033-DF, Gilmar Mendes foi um dos votos vencidos. Para ele, a PLC n. 14/2013 é de “caráter casuístico, ofensivo a direitos fundamentais como a isonomia, a igualdade de chances, a proporcionalidade, a segurança jurídica e a liberdade de criação de legendas, todas cláusulas pétreas da Constituição Federal de 1988”¹¹⁷. Por outro lado, a Ministra Carmem Lúcia entendeu que o impetrante demonstrou apenas “inconformismo com o debate e possível solução da matéria, não confronto com a Constituição do Brasil”. Ainda que discordem da observância ou não às cláusulas pétreas neste caso em particular, convergem quanto ao parâmetro e ao objeto do controle preventivo em abstrato: a intervenção judicial estaria autorizada em se tratando de propostas de emenda à Constituição ou projetos de lei desrespeitem as cláusulas pétreas do artigo 60, parágrafo quarto, da Constituição.

Antes do julgamento do MS n. 20.257-DF, nos anos 1980, a fiscalização do processo legislativo pelo Poder Judiciário não encontrava respaldo no Supremo Tribunal Federal. Coube ao Ministro Moreira Alves inaugurar na jurisprudência da Corte o cabimento do mandado de segurança para questionar em juízo a deliberação pelo Parlamento de proposta de emenda constitucional tendente a abolir cláusula pétrea – deliberação essa já antes vedada pela Emenda Constitucional n. 01/69 em seu art. 50, inciso III, §1º.

Já sob a Constituição Federal de 1988, que tomou idêntico cuidado em proibir a deliberação de proposta de emenda tendente a abolir cláusula pétrea, a jurisprudência pacificada pode ser representada pelo despacho do Ministro Celso de Mello, que negou seguimento ao MS n. 21.642-DF: “O controle de constitucionalidade tem por objeto lei ou emenda constitucional promulgada. Todavia, cabe ser exercido em caso de projeto de lei ou emenda constitucional quando a Constituição taxativamente veda sua apresentação ou a deliberação”¹¹⁸.

A análise de André Del Negri, relativa às decisões da Corte no exercício do controle preventivo, levou a duas conclusões. A primeira, considerada óbvia pelo

¹¹⁷ Voto disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS32033.pdf>>. Acesso em 22 março 2015.

¹¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 21.642-DF**. Impetrante: Cassiano Pereira Viana. Autoridade Coatora: Presidentes das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 25 jan. 1993.

autor, é a negação do controle preventivo jurisdicional por tratar-se de competência *interna corporis* do Parlamento. Já a segunda, tida como uma surpresa no pós-88, revela a compreensão de alguns Ministros em desafiar as decisões *interna corporis*¹¹⁹.

Tarefa muito mais árdua é encontrar votos em que a segurança é concedida a partir dos regimentos internos.

Impetrado pelo Deputado Alessandro Molon, o MS n. 31.816-DF impugnava ato da Mesa Diretora do Congresso Nacional, que acolheu requerimento de urgência para a apreciação do veto presidencial ao Projeto de Lei n. 2.565/2011, responsável por fixar novas regras de distribuição entre os entes federados dos *royalties* arrecadados em função da exploração de petróleo, gás natural e demais hidrocarbonetos fluidos.

Mesmo com 3.000 vetos pendentes de análise, a Casa decidiu ser prioritária a apreciação do veto n. 38/2012. Alegara o impetrante que o Congresso violou a Constituição, nos parágrafos quarto e sexto do artigo 66, o direito constitucional das minorias parlamentares, bem como violou o Regimento Comum do Congresso Nacional. Isso porque, permitiu-se a apreciação de matérias não previstas na ordem do dia, não fora constituída Comissão Mista para elaboração de relatório sobre os vetos presidenciais e aplicou-se subsidiariamente o Regimento do Senado Federal, ao invés do Regimento da Câmara dos Deputados, no preenchimento das lacunas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Ainda que posteriormente revertida em sede de agravo regimental, a concessão de medida cautelar pelo Ministro Relator Luiz Fux trouxe importantes considerações acerca da natureza dos regimentos internos das Casas Legislativas. Na decisão aduziu que haveria quatro razões substantivas “para não se transigir com este entendimento ortodoxo [de matérias *interna corporis*] e, conseqüentemente, encampar um elastério no controle jurisdicional nas questões jurídicas porventura existentes nas vísceras de cada Poder”¹²⁰.

¹¹⁹ NEGRI, André Del. **Processo constitucional e decisão *interna corporis***. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 96.

¹²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar Em Mandado de Segurança n. 31.816-DF**. Impetrante: Alessandro Lucciola Molon. Autoridade Coatora: Congresso Nacional e Presidente do Congresso Nacional. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 17 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4345967>>. Acesso em 22 março 2015. p. 23.

Primeiramente, alegou que as regras regimentais seriam normas de natureza jurídica dotadas de imperatividade e caráter vinculante. Como tais, sua obrigatoriedade autorizaria uma resposta pelo Poder Judiciário. Em seguida, constatou que caberia aos regimentos internos estruturar e especificar as normas constitucionais sobre o processo legislativo, que nada mais estabelecem do que diretrizes genéricas ao legislador. Assim, a definição das regras reguladoras das atividades legislativas pelos parlamentares constituiria exercício de autolimitação voluntária e pré-compromisso com a disciplina interna dos trabalhos legiferantes, impondo-lhes o dever de estrita e rigorosa vinculação. Em terceiro lugar, aduziu que os regimentos seriam regras impessoais, que conferem previsibilidade e segurança às minorias parlamentares que, desta forma, podem conhecer e participar da deliberação. Finalmente, a última razão eleita justificante da sindicabilidade dos regimentos internos foi a de “cidadania”. A observação das regras regimentais seria fator indispensável ao pluralismo exigido pela Constituição, necessário à legitimação do processo de elaboração das leis.

Na exposição de suas razões, o Ministro Luiz Fux expôs excerto do voto proferido pelo Ministro Marco Aurélio no MS n. 22.503-DF. Na ocasião o ministro havia concluído que se a questão fosse levantada nos autos como matéria *interna corporis*, o Poder Legislativo cairia em “autofagia”, sendo afastada a normalidade democrática que subjaz ao direito de acesso ao Poder Judiciário.

Isso porque, segundo o Min. Luiz Fux com respaldo nos estudos de Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, os partícipes do trabalho legiferante são titulares do direito público subjetivo de serem respeitadas as normas procedimentais em vigor, tenham ou não estatura constitucional. Ao assegurar seu cumprimento, o Tribunal está no exercício daquela que é sua função precípua: a guarda da Constituição. A garantia do respeito ao procedimento contribui à manutenção do Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição de 1988¹²¹.

Na medida em que reconhecer a matérias *interna corporis* teria o condão de elevar a maioria a “soberano absoluto”, se fosse facultada a decisão de respeitar ou não as regras que disciplinam o processo legislativo, deputados que formaram em corrente minoritária somente podem vir a se lamentar.

¹²¹ IBIDEM apud: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001, p. 25-26

Igualmente vencido restou o Ministro Marco Aurélio no MS n. 21.754-DF, em sede de agravo regimental. Quatro deputados impetraram o *writ* contra recusa do Mesa do Congresso Nacional em apresentar as notas taquigráficas e os vídeos de gravação da quadragésima sétima sessão extraordinária do Congresso, cuja finalidade era realizar a leitura do Projeto de Resolução n. 3/1993, sobre os trabalhos de revisão constitucional.

Alegou-se que a sessão de leitura, adiada em trinta minutos para complementação de quórum, foi reaberta pela Mesa sem que fosse alcançado o quórum mínimo determinado pelo artigo 48 do Regimento: 1/6 dos membros de cada Casa. Marco Aurélio, que já havia concedido medida cautelar, afastou o teor *interna corporis* da questão impugnada sob a justificativa de que compete ao Poder Judiciário conhecer das transgressões ao Regimento, que nada mais é do que um diploma que encerra em si normas. Não poderia o Congresso eximir-se da responsabilidade de observar os regimentos internos: “Todo e qualquer órgão investido do ofício judicante há de atuar com parcialidade, de acordo com a própria consciência e imune às pressões próprias e impróprias decorrentes de circunstâncias reinantes”¹²².

Curiosamente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não abriga controvérsias quanto à possibilidade de intervenção do Judiciário nas atividades do Legislativo em resguardo do estatuto constitucional das minorias parlamentares.

Assim procedeu-se nos MS n. 24.831-DF e 26.441-DF, ambos relatados pelo Ministro Celso de Mello e impetrados por congressistas de oposição com o fim de assegurar a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito – respectivamente, a CPI dos Bingos e a CPI do “Apagão Aéreo”.

Diante das manobras dos congressistas da base do governo para inviabilizar a instauração das comissões, ainda que contemplados os requisitos previstos pelo parágrafo terceiro do artigo 58 da Constituição, a minoria parlamentar socorreu-se no Supremo, que concedeu a segurança nas duas oportunidades para que fossem adotadas as medidas suficientes à instauração e à condução das comissões.

¹²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental Em Mandado de Segurança n. 21.754-DF**. Impetrante: Luiz Alfredo Salomão e outros. Autoridade Coatora: Presidente do Congresso Nacional. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 07 out. 1993. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=325619>>. Acesso em 22 março 2015. p. 23.

Sobre a transgressão ao estatuto constitucional das minorias parlamentares, Jose Alcione Bernardes Junior entende que o dever de obediência ao regime da lei e da constituição se impõe a todos, já que é legítimo da atividade estatal defender a estrita observância dos direitos e garantias¹²³.

Tal disposição de fiscalizar o Congresso não se faz presente no conhecimento de violações a normas de Regimentos Internos, sendo reflexo da “concepção [predominante] desjuridicizante do processo legislativo, o qual é reduzido a sua dimensão político-deliberativa”¹²⁴.

3.3 A CONCEPÇÃO PRIVATÍSTICA E O DEVER DE CIDADANIA DO MANDADO DE SEGURANÇA.

A concessão de medida liminar pelo Ministro Gilmar Mendes no MS n. 32.033-DF, suspendendo a tramitação do Projeto de Lei Complementar n. 14/2013, foi objeto de díspares leituras. Para Eliardo Teles Filho, inexistia causa alguma para alarde, vez que “tanto a impetração quanto a decisão inserem-se perfeitamente na tradição brasileira”¹²⁵. Por outro lado, Virgílio Afonso da Silva entendeu que a decisão seria algo sem paralelo na história do STF e na experiência internacional¹²⁶.

Entendera o Ministro que se tratava de situação excepcional dada a extrema velocidade de tramitação do PLC 14/2013 e a possível e aparente tentativa de alteração das regras de criação de partidos na legislatura em deslinde, o que poderia prejudicar as minorias políticas e por em jogo a própria democracia. Assim, concluiu o Min. Gilmar Mendes que se violara o direito público subjetivo do parlamentar ao devido processo legislativo constitucional.

¹²³ BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O controle jurisdicional do processo legislativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 108.

¹²⁴ Idem.

¹²⁵ TELES FILHO, op. cit., 2013. Eliardo. **Suspensão de trâmite de PL não deveria surpreender**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-11/observatorio-constitucional-suspensao-tramite-pl-nao-deveria-surpreender>>. Acesso em 11 abril 2015.

¹²⁶ SILVA, Virgílio Afonso da. **A emenda e o Supremo**. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/a-emenda-e-o-supremo>>. Acesso em 11 abril 2015.

José Paulo Coutinho de Arruda impetrou o MS n. 23.087-SP em desfavor de ato do Presidente do Senado Federal e do Presidente da Câmara dos Deputados¹²⁷. Ainda que devidamente intimado, o impetrante não realizou o preparo do processo, como previsto pelo artigo 57, *caput*, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Com isso, o mandado de segurança sequer foi distribuído, sendo arquivado por decisão transitada em julgado do Ministro Celso de Mello, então Presidente do Supremo Tribunal Federal. Em sede cautelar, o impetrante requereu a reapreciação do mandado.

O fundamento para o indeferimento do pedido foi a ausência de preparo. Porém, o Ministro Celso de Mello avançou na questão acerca da legitimidade ativa *ad causam* do impetrante: José Arruda não era parlamentar, mas apenas um “cidadão comum”. Segundo o Ministro as discussões sobre constitucionalidade travadas no correr da atividade legiferante, seja de proposta de emenda constitucional ou projeto de lei, só poderão ser suscitadas em juízo por membros do Congresso Nacional, dotados do direito público subjetivo à observância da disciplina jurídica imposta pela Constituição em sede de elaboração das espécies normativas.

Abram-se dois parênteses. Primeiramente, é necessário frisar que o Ministro, ao menos nesta decisão, silenciou sobre a possibilidade do direito líquido e certo abarcar a estrita observância das normas regimentais. Ainda, imprescindível pontuar que é reconhecida ao congressista a prerrogativa de impugnar o processo legislativo em sua respectiva Casa Legislativa. Assim, deputado poderá questionar o trâmite quando este ocorrer na Câmara dos Deputados e senador, quando este ocorrer no Senado. De toda forma, a razão de ser da legitimidade ativa *ad causam* dos congressistas reside no fato de que:

O parlamentar, fundado na sua condição de co-partícipe do procedimento de formação das normas estatais, dispõe da prerrogativa de impugnar o eventual descumprimento, pela instituição parlamentar, das cláusulas constitucionais que lhe condicionam, no plano material ou formal, a

¹²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar Em Mandado de Segurança n. 23.087-DF**. Impetrante: João Paulo Coutinho de Arruda. Autoridade Coatora: Presidente do Senado Federal e Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 07 out. 1993. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+23087%2ENUME%2E%29&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/c49esp3>>. Acesso em: 12 de abril 2015.

atividade de positivação das emendas à Constituição ou das regras legais.¹²⁸

É privativo do parlamentar o direito de não ver submetida à deliberação proposta ou projeto contrários à cláusula pétrea. Isso porque o particular não é titular do direito público subjetivo de fiscalização do processo legislativo, quanto mais titular de direito líquido e certo que é pressuposto do mandado de segurança, pois não sofre nenhum efeito de norma ainda em gestação. Em outras palavras, a ausência da prerrogativa parlamentar desqualificaria o cidadão para buscar prestação jurisdicional com o fim de resguardar os postulados constitucionais no procedimento de elaboração das normas.

Quando promulgada a Lei n. 9.882/1999, que dispõe sobre o julgamento e processamento da ADPF, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal encontrava-se pacificada quanto à legitimidade ativa privativa de deputado e senador para propositura de mandado de segurança preventivo. Ao resgatar o projeto que originou a lei, resta evidente a necessidade de proceder análise de certos dispositivos vetados pela Presidência da República. O Projeto de Lei n. 2.872/1997, de autoria da Deputada Sandra Starling, trazia em seu artigo primeiro¹²⁹:

Art. 1 - Caberá reclamação de parte interessada ao Supremo Tribunal Federal mediante pedido de um décimo dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, quando ocorrer descumprimento de preceito fundamental do texto constitucional, em face de interpretação ou aplicação dos regimentos internos das respectivas Casas, ou comum, no processo legislativo de elaboração de normas previstas no art. 59 da Constituição.

Como justificativa, a Deputada apontou para a superação de um controle judicial restrito a leis promulgadas, bem como para a progressiva aceitação do controle judicial incidental sobre o processo legislativo. O projeto previa como exigência o pedido de um décimo de membros da Câmara dos Deputados ou do

¹²⁸ Idem

¹²⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 2.872/1997**. Dispõe sobre a reclamação ao Supremo Tribunal Federal em caso de descumprimento de preceito constitucional no processo legislativo e dá outras providências. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20MAR1997.pdf#page=132>>. Acesso em: 12 abril 2013.

Senado Federal – “para que não haja uma ruptura com a partição do poder, requisito de funcionalidade do Estado Democrático de Direito”.

Na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, foi oferecido um substitutivo pelo Relator, Deputado Prisco Viana. Embora mantenha a competência da arguição para impugnar interpretação ou aplicação dos regimentos internos das Casas Legislativas ou regimento comum do Congresso Nacional, no processo legislativo, o mérito do substitutivo encontra-se em ampliar a legitimidade da arguição a qualquer pessoa lesada ou ameaçada por ato de Poder Público. Aprovado o projeto e submetido à sanção presidencial, o veto foi apostado justamente sobre estes incisos, por razões de inconstitucionalidade.

O veto ao artigo primeiro, inciso II do parágrafo único, da Lei n. 9.882/99, segundo a presidência de República, ocorreu por não ser facultado ao Supremo Tribunal Federal a intervenção ilimitada e genérica em matéria de interpretação e a aplicação dos regimentos internos das Casas Legislativas. A fiscalização “no âmbito das normas constantes de regimentos internos do Poder Legislativo restringe-se àquelas em que se reproduzem normas constitucionais”¹³⁰.

O artigo segundo foi vetado em seu inciso II por ter inserido um instrumento de acesso “direto, irrestrito e individual” ao Supremo incompatível com o modelo concentrado de controle de constitucionalidade.

Presume-se que a inexigência de maiores qualificações ao proponente da arguição, assim como abstração do objeto impugnado culminariam em elevado número de feitos submetidos à apreciação pelo Tribunal, “sem a correlata exigência de relevância social e consistência jurídica das arguições propostas”¹³¹.

Assim, nas razões do chefe do executivo, os diversos agentes autorizados pelo artigo 103 da Constituição a acionar as ações de controle concentrado de constitucionalidade têm o condão de tornar desnecessário e ineficiente a admissão de um instrumento irrestrito e individual, cujo reflexo seria apenas o excesso de causas a processar e julgar junto à Corte.¹³²

¹³⁰ BRASIL. **Mensagem n. 1.807**, de 03 de dezembro de 1999: razões de veto parcial ao projeto de lei n. 17, de 1999 (n. 2.872/97 na Câmara dos Deputados). Brasília, Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/1999/Mv1807-99.htm>. Acesso em 16 de abril de 2015.

¹³¹ IBIDEM.

¹³² IDEM

Para Del Negri, o veto da Presidência chancelou o posicionamento do Supremo Tribunal Federal pela inadequação do controle quando violadas normas do regimento interno das Casas Legislativas, ratificando um “princípio de uma separação de funções às avessas, se analisada em face dos direitos constitucionais mínimos de produção legitimadora-legislativa devida a toda sociedade autorizada pelos atributos constitucionais de exercício da cidadania”¹³³.

As críticas de José Alcione Bernardes Júnior revelam-se mais contundentes, dirigindo-se à questão da legitimidade ativa privativa de parlamentares: a concepção privatística do mandato parlamentar. Baseado nas ideias de Marcelo Cattoni, afirma que às regras de regimentos internos cabe estruturar um processo legislativo democrático e institucionalizar as “formas discursivas e negociais que, sob as condições de complexidade da sociedade atual, devem garantir o exercício da autonomia jurídica – pública e privada – dos cidadãos”¹³⁴.

E conforme visto anteriormente entendeu o Min. Luiz Fux, em sua liminar no MS 31-816-DF, que a questão seria relativa à cidadania em geral, não se limitando aos direitos de minorias parlamentares ou às condições da atividade legiferante de um ou outro parlamentar. Ou seja, o mandato representativo não deve ser tratado como uma questão privada, mesmo que o direito dos parlamentares seja “público e subjetivo”, uma vez que exercem função pública e representação política. Nada mais é do que a defesa da própria democracia com a garantia do pluralismo do processo de produção legislativa.

3.4 A SINDICABILIDADE DOS REGIMENTOS INTERNOS

Referente à posição majoritária da Corte, para Cristiane Branco Macedo, as construções hermenêuticas jurídicas que não conhecem das impugnações ao processo legislativo baseadas em dispositivos ou em interpretações de regimentos internos, sob o pretexto de serem matéria *interna corporis* de apreciação exclusiva do Poder Legislativo, “perderam sentido explicativo, em face da supremacia da

¹³³ NEGRI, op. cit., 2011, p. 111.

¹³⁴ OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido processo legislativo**. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2000. p. 25-26.

Constituição, que impõe-se (sic) sobre todos os poderes públicos que não podem pretender-se imunes ao controle da legitimidade constitucional de sua atuação”¹³⁵.

De igual maneira, incide sobre o processo legislativo o princípio minoritário, que servirá de parâmetro à fiscalização do Supremo Tribunal Federal sobre os procedimentos de formação da vontade das Casas Legislativas. Ao lado da supremacia da Constituição e do princípio minoritário, a autora elege como parâmetros ao controle judicial preventivo: o legítimo exercício das competências constitucionais, a obrigatoriedade das regras do processo legislativo constitucional e a defesa dos direitos públicos subjetivos e do estatuto constitucional das minorias políticas¹³⁶.

Os regimentos internos das Casas Legislativas encontram fundamentos na Constituição Federal, sobretudo no Capítulo I do Título IV do texto – responsável pela disciplina do Poder Legislativo. Em decorrência disso, a interpretação e aplicação de normas regimentais deverão ser realizadas de acordo com os fins constitucionalmente previstos, razão pela qual se submetem a um controle judicial voltado a evitar abusos de prerrogativas e lesão à ordem jurídico-constitucional.

Desde que configurada a violação a direitos subjetivos, seja por meio da aplicação de norma regimental ou não, o ato não pode prevalecer frente às garantias constitucionais. Considerar tais matérias como de natureza *interna corporis*, próprias do Legislativo e infensas ao Judiciário, consistiria em afronta à supremacia da Constituição, não importando se a impetração do mandado de segurança fundamenta-se apenas em norma regimental. Em conclusão, a autora defende que “somente mediante conhecimento da matéria levada a juízo, poderá o Tribunal dizer se as Casas agiram no fiel desempenho de sua missão constitucional”¹³⁷.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, postula a crítica de André Del Negri, inviabilizou a possibilidade de interpretar a questão da matéria *interna corporis* sob a luz do devido processo constitucional. Em um Estado Democrático de Direito, o processo legislativo deve desenvolver-se em conformidade aos princípios do processo constitucional, de modo que a produção da lei seja um empreendimento coletivo que envolva ampla participação política e respeite os direitos das minorias.

¹³⁵ MACEDO, op. cit., 2007, p. 158.

¹³⁶ Ibidem, 2007, p. 159.

¹³⁷ Ibidem, 2007, p. 161.

Critério para a gênese de leis democráticas, o devido processo constitucional deve ser protegido na condição de direito dos cidadãos. Sob a ótica do processo constitucional, o processo legislativo coloca-se como instituição capaz de “assegurar a observância dos princípios democrático-constitucionais do contraditório e da simétrica e simultânea paridade entre os destinatários normativos (cidadãos) e seus representantes (partidos políticos)”¹³⁸.

Com apoio em Peter Häberle e Menelick de Carvalho Netto, autores que concebem a Constituição como um documento de autoria e interpretação coletivas, André Del Negri propugna a superação da doutrina *interna corporis* por meio da possibilidade dos cidadãos acompanharem e questionarem as decisões tomadas no âmbito do Poder Legislativo.

A inobservância das normas regimentais, sejam da Câmara dos Deputados ou do Senado, constitui um desvio procedimental que afronta o princípio do devido processo legal. Sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, que exige a ampla defesa e o contraditório, nenhum ato deveria ficar excluído da abrangência do controle judicial, de modo que seja fiscalizada sua adequação ao devido processo constitucional.

Por fim, o referido autor conclui que as atividades que se cerceiam o Regimento Interno são suscetíveis de irrestrito controle de constitucionalidade pela via processual sendo “inconcebível a existência de matéria *interna corporis* invulnerável no Estado Democrático de Direito”¹³⁹.

O controle judicial preventivo terá por baliza os dois objetivos principais do discurso legislativo, aduz Cristiano Viveiros de Carvalho¹⁴⁰. Em primeiro lugar, a materialização da exigência de racionalidade no processo de elaboração das leis, com a inclusão do mais amplo número de participantes e a observância da pretensão de correção. Em segundo, a deliberação e a tomada de decisão em tempo apto a solucionar os problemas a que se destinam os resultados do processo legislativo.

Na prática, ambos os objetivos por vezes entram em rota de colisão já que o primeiro generaliza a problematização da questão material em exame, até mesmo as próprias regras do discurso e o segundo, para que seja realizado, impõe limites

¹³⁸ NEGRI, op. cit., 2011, p. 49.

¹³⁹ NEGRI, André Del. **Controle de constitucionalidade no Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003. p. 108.

¹⁴⁰ CARVALHO, op. cit., 2002, p. 117.

pragmáticos de tempo, de oportunidade e de matéria que serão postas em discussão, sem o qual, nos casos controvertidos, seria impossível para se chegar a uma conclusão útil¹⁴¹.

Não é inverossímil a situação, conforme lecionando por Cristiano Viveiros de Carvalho, na qual uma maioria parlamentar adota medidas que dificultem ou inviabilizam a participação de uma minoria “competente e combativa”. Seria conveniente, portanto, que as regras responsáveis pela disciplina do processo legislativo e pela proteção das minorias fossem rígidas, de maneira que não se sujeitassem a flexibilizações quando pressionadas pelas exigências políticas.

Pelo contrário, tais regras devem ser reforçadas em momentos em que um bloco majoritário opõe-se a um bloco minoritário, “uma vez que apresentam os maiores riscos de uma atuação política baseada no arbítrio, tendente ao esmagamento e à desconsideração das opiniões dissonantes”¹⁴². Se ameaçado o direito à participação, eleito como critério mais importante, deve-se rejeitar qualquer empecilho ao exercício do controle preventivo pelo Poder Judiciário.

Os regimentos internos, conforme dito por José Alcione Bernardes Júnior, cumprem a função essencial de disciplinar o devido processo legislativo, garantindo as condições de comunicação e negociação necessárias ao debate público democrático.

São vários os dispositivos regimentais que “constituem comandos normativos densificadores de princípios de ordem constitucional”¹⁴³. A natureza normativa dos regimentos internos funda-se no fato de serem disposições jurídicas veiculadas por resoluções legislativas, razão pela qual se submetem ao devido processo legal e possuem força de lei – como prevê o artigo 50, inciso VII, da Constituição Federal. Reafirmado o caráter jurídico dos regimentos internos, não há como blindar violações às suas normas sob o pretexto de serem matérias *interna corporis*.

A discricionariedade do legislador compreende apenas a margem de escolha política que lhe é conferida quando eleitos os objetivos a serem buscados pela coletividade, sem que possa desrespeitar os parâmetros que informam a atividade política.

¹⁴¹ Ibidem, 2002, p. 117.

¹⁴² CARVALHO, op. cit., 2002, p. 117.

¹⁴³ BERNARDES, op. cit., 2009, p. 109.

Compactuar com a consideração do processo legislativo como matéria *interna corporis* do Legislativo, infensa ao conhecimento do Judiciário, deixa desprotegido o direito de ser regido por normas promulgadas por um processo legislativo adequado. “Portanto, se a violação a esse direito promanar de má interpretação que se dê a dispositivo regimental, impõe-se que o Judiciário seja acionado para afastar tal antijuridicidade”¹⁴⁴.

Como pode ser vislumbrado, as decisões do Supremo Tribunal Federal acerca do controle judicial preventivo abarcam correntes divergentes quanto à sindicabilidade dos Regimentos Internos. Em reiteradas ocasiões, os Ministros concordam quanto aos parâmetros do controle, mas discordam sobre a natureza do objeto do mandado de segurança.

Ainda assim, é possível vislumbrar a existência de uma corrente majoritária que rejeita as normas regimentais como parâmetro. Sob essa perspectiva, conflitos envolvendo a interpretação e a aplicação de Regimentos devem ser resolvidos no âmbito das Casas Legislativas. De outro lado, o período pós-Constituição Federal de 1988 testemunha o surgimento de corrente minoritária que aceita a judicialização das normas regimentais.

¹⁴⁴ Ibidem, 2009, p. 112.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho buscou-se, primeiramente, entender os conceitos de Constituição e seu relacionamento com a noção de constitucionalismo, principalmente o moderno, já que marcado pelas constituições escritas, em que se limitava o poder do Estado enquanto agente arbitrário das vontades de seus governantes e se lapidava o poder de soberania do povo porque protegido por uma Constituição suprema e rígida.

O controle de constitucionalidade em si surge quando demarcada suas premissas lógicas da supremacia e da rigidez das normas constitucionais que exigem a formação de mecanismos jurisdicionais e/ou políticos para impedir a promulgação e, principalmente, a aplicação de normas jurídicas adversas aos princípios constitucionais.

Como visto, o precedente norte-americano *Marbury vs Madison* teve ilustre papel na história do controle de constitucionalidade, situado num contexto de intensa tensão política entre os Federalistas e os Republicanos, em que Marshall enunciou os três grandes fundamentos do controle judicial de constitucionalidade, quais sejam, a reafirmação da supremacia da constituição, a teoria da nulidade de lei contrária à Constituição e a competência última do Poder Judiciário de interpretar a Constituição.

Foram trazidas também as lições de Hans Kelsen em sua experiência do constituinte austríaco, com a teoria da anulabilidade da norma constitucional, pois como defendido pelo Ministro Gilmar Mendes, o dogma da nulidade não pode mais ser afirmado com mesma convicção que antes.

Assim, e tendo em vista a herança múltipla do direito constitucional brasileiro, nosso ordenamento jurídico adota um sistema misto e híbrido, pois que engloba desde a experiência francesa do controle político, com os sistemas estadunidense e austríaco do controle jurisdicional concentrado e difuso.

Classificou-se de modo sucinto, porém abrangente, as classificações do tema do controle de constitucionalidade, seu conceito, seu método, seu objeto e então, seu momento, ao qual o presente trabalho encontrou seu foco, ao ingressar-se no controle preventivo de constitucionalidade jurisdicional.

Dado o prosseguimento, foi possível entender a história do cabimento do mandado de segurança enquanto meio para a tutela de direito líquido e certo de parlamentar ao devido processo legislativo. Assim, desenvolveu-se sobre o direito líquido, certo e subjetivo do parlamentar para impetrar mandado de segurança na aferição de constitucionalidade de ato normativo em criação.

Para tanto, distinguiu-se procedimento de processo legislativo e então defendeu-se que para se alcançar a plenitude de seu objetivo, a produção legislativa não poderia ser apenas um conjunto de atos realizados pelos órgãos do Poder Legislativo, mas sim um processo legislativo constitucional, estando apto a garantir os direitos das minorias e majorias através dos princípios do contraditório, ampla defesa e isonomia.

Neste interim, foram explanadas as definições e objetivos dos regimentos internos das Casas Congressuais e vislumbrou-se que estas podem ser obstáculo ao controle de constitucionalidade da atividade legiferante, já que parte da doutrina defende a não sindicabilidade dos atos *interna corporis*.

Sendo assim, foram apresentadas as raízes históricas dos atos internos das casas legislativas e sua forte influência com a experiência britânica do “*internal proceedings*” na qual se defendia a soberania do Parlamento.

Os atos *interna corporis* enquanto fonte do direito parlamentar tem como serventia assegurar a eficiência do processo legislativo, já que neles são inseridas regras responsáveis por organizar os trabalhos do Parlamento, porém, não podem ficar adstritos do controle constitucional, já que tendo em vista o princípio histórico da supremacia da Constituição e o instituto do *check and balances*, a autonomia parlamentar e as regras que delimitam sua atividade não fogem às balizas do respeito ao Direito e, conseqüentemente, ao controle jurisdicional.

Em sendo fruto de construção jurisprudencial foram selecionados mandados de segurança julgados pelo Supremo Tribunal Federal em diferentes décadas, oportunizando investigação que permite delinear os principais argumentos utilizados pelos Ministros no exercício – ou não – do controle preventivo.

Pioneiro no tema o Relator Min. Moreira Alves, no MS n. 20-257-DF, conheceu do mandado de segurança e do direito líquido, certo, público e subjetivo de parlamentar a impetrar a ação para garantir o devido processo legislativo. Ainda que negada a segurança, foi este o responsável pela discussão do tema na doutrina e jurisprudência brasileira que, de forma majoritária, manteve-se distante da

interferência nas atividades do Parlamento, já que fundamentada na manutenção da liberdade de auto-organização e autonormatização do Congresso e também porque considerava que as deposições regimentais estariam excluídas da apreciação judicial, bem como sua aplicação e interpretação.

Porém, desde o MS n. 31.816-DF de 2012 a jurisprudência demonstrou seu espectro minoritário, pois trouxe novas e importantes considerações acerca da natureza dos regimentos internos das casas legislativas, oportunidade da qual o Min. Relator Luiz Fux, delineou quatro razões para se desvencilhar do entendimento ortodoxo das matérias *interna corporis* e defender a sindicabilidade dos regimentos internos: as normas regimentais estão aptas ao controle de constitucionalidade preventivo uma vez que são dotadas de caráter vinculante e imperativo; a definição das regras dos regimentos internos impõem diretrizes genéricas ao parlamentar e autolimitam sua disciplina interna; cabe aos regimentos internos preservar a previsibilidade do processo legislativo e assegurar as minorias parlamentares. Por fim, e talvez a razão de maior importância e consequência, repousaria no fato dos regimentos internos terem indispensável papel no pluralismo exigido pela Constituição, devendo-se proteger a ideia geral de cidadania.

Assim, embora criticado por Jose Alcione Bernardes Junior, que entende necessária a ampliação da legitimidade ativa aos cidadãos da impetração do mandado de segurança no controle prévio jurisdicional de constitucionalidade, a legitimidade da impetração deve recair sobre o parlamentar, titular de direito líquido, certo, subjetivo e público, posto que eleito para representar o povo.

Neste sentido, visto que exercem função pública e representação política, e ciente da soberania do povo somados aos alicerces da supremacia da constituição desenvolvidos no constitucionalismo moderno, a ideia de cidadania do mandado de segurança, enquanto ação de controle preventivo de constitucionalidade, deve ser entendida em seu âmbito geral, e não apenas vinculada aos direitos das minorias parlamentares ou ao exercício de outro deputado ou senador, mas sim deve-se garantir o pluralismo do processo de produção legislativa, assegurando a democracia e garantindo o devido processo constitucional.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Ruy. **Os actos inconstitucionaes do Congresso e do Executivo ante a justiça federal**, 1893.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2ª. ed.. – São Paulo : Saraiva, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2012, v. livro digital [epub].

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O controle jurisdicional do processo legislativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, Malheiros, 6ª Edição, Rio de Janeiro, 1996.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 2.872/1997**. Dispõe sobre a reclamação ao Supremo Tribunal Federal em caso de descumprimento de preceito constitucional no processo legislativo e dá outras providências. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20MAR1997.pdf#page=132>>. Acesso em: 12 abril 2013.

BRASIL. **Mensagem no 1.807, de 03 de dezembro de 1999: razões de veto parcial ao projeto de lei no 17, de 1999** (no 2.872/97 na Câmara dos Deputados). Brasília, Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/1999/Mv1807-99.htm>. Acesso em 16 de abril de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental Em Mandado de Segurança n. 21.754-DF**. Impetrante: Luiz Alfredo Salomão e outros. Autoridade Coatora: Presidente do Congresso Nacional. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 07 out. 1993. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=325619>>.

Acesso em 22 março 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 20.471-DF**. Impetrante: Airton Sandoval Santana. Autoridade Coatora: Presidente do Senado Federal. Relator: Francisco Rezek. Brasília, 19 dez. 1984. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85165>>. Acesso em 22 março 2015

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 20.471-DF**. Impetrante: Airton Sandoval Santana. Autoridade Coatora: Presidente do Senado Federal. Relator: Francisco Rezek. Brasília, 19 dez. 1984. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85165>>. Acesso em 22 março 2015

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 22.503-DF**. Impetrante: Jandira Feghali e outros. Autoridade Coatora: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 08 jul. 1996. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85766>>. Acesso em: 21 março. 2015.

BRASIL. 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. 2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86093>>. Acesso em: 22 março 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 28.213-DF**. Impetrante: José Nery Azevedo e outros. Autoridade Coatora: Mesa Diretora do Senado Federal. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 28 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=12389>>. Acesso em 22 março 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar Em Mandado de Segurança n. 23.087-DF**. Impetrante: João Paulo Coutinho de Arruda. Autoridade Coatora: Presidente do Senado Federal e Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 07 out. 1993. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+23087%2ENUME%2E%29&base=baseMonocraticas&url=http://ti.nyurl.com/c49esp3>>. Acesso em: 12 de abril 2015.

BUZAID, Alfredo. **Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade no direito brasileiro**, in revista forense: comemorativa 100 anos, 2007.

CANOTILHO, J..J Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**, 7. Ed. 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. Trad. Aroldo Plínio Gonçalves, 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1992.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988**, RT, São Paulo, 1993.

HAMILTON, Alexander. **The Federalist papers – O Federalista n. 78** – selecionados e editados do original por Roy Fairfield, 1981.

LOBATO, Anderson Cavalcante. **Para uma nova compreensão do sistema misto de controle de constitucionalidade: a aceitação do controle preventivo**. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, n. 6, 1994.

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

MEIRELLES, Hely Lopes, **Mandado de segurança e ações constitucionais**, Malheiros, Ed. 34.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 8. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2013,

MENDES, Gilmar Ferreira. **O controle de constitucionalidade**, Ed. Saraiva, 1990.

MIRANDA, Jorge. **A competência interna da Assembléia da República**, in Estudos sobre a Constituição, Lisboa, Petrony, 1977.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional, tomo VI: inconstitucionalidade e garantia da constituição**. 3. ed. rev. e actual. [Coimbra]: Coimbra Ed., 2008.

MORAES DE, Alexandre. **Direito constitucional**, 15.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

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

NEGRI, André Del. **Controle de constitucionalidade no processo legislativo: teoria da legitimidade democrática**. Fórum. Belo Horizonte. 2003.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35^o ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Virgílio Afonso da. A emenda e o Supremo. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/a-emenda-e-o-supremo>>. Acesso em 11 abril 2015.

TELES FILHO, Eliardo. **Suspensão de trâmite de PL não deveria surpreender**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-11/observatorio-constitucional-suspensao-tramite-pl-nao-deveria-surpreender>>. Acesso em 11 abril 2015.