

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Tiago Moreira da Fonseca

OS ATOS *INTERNA CORPORIS* E AS MINORIAS PARLAMENTARES
Análise sobre a legitimidade do controle judicial em defesa dos direitos de atuação das
minorias parlamentares.

Brasília

2011

Tiago Moreira da Fonseca

OS ATOS *INTERNA CORPORIS* E AS MINORIAS PARLAMENTARES

Análise sobre a legitimidade do controle judicial em defesa dos direitos de atuação das minorias parlamentares.

Monografia apresentada ao Programa de Pós-graduação do Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Processo Legislativo.

Orientador: Prof. Especialista Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto

Brasília

2011

Autorização

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

Assinatura: _____

Data ____/____/____

Fonseca, Tiago Moreira da.

Os atos *Interna Corporis* e as minorias parlamentares [manuscrito] : análise sobre a legitimidade do controle judicial em defesa dos direitos de atuação das minorias parlamentares / Tiago Moreira da Fonseca. -- 2011.
75 f.

Orientador: Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011.

1. Poder legislativo, Brasil. 2. Função jurisdicional, Brasil. 3. Separação de poderes, Brasil. 4. Competência legislativa, Brasil. 5. Oposição política, Brasil. 6. Atuação parlamentar, Brasil. I. Título.

CDU 342.53(81)

OS ATOS *INTERNA CORPORIS* E AS MINORIAS PARLAMENTARES

Análise sobre a legitimidade do controle judicial em defesa dos direitos de atuação das minorias parlamentares.

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados – 2º semestre 2011.

Aluno: Tiago Moreira da Fonseca

Banca Examinadora:

Prof. Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto – Orientador

Ma. Cristiane Branco Macedo – Examinadora

Brasília, 9 de dezembro de 2011.

RESUMO

O trabalho, a partir de um estudo doutrinário e jurisprudencial, justifica a necessidade de controlar judicialmente os chamados atos *interna corporis*, quando se objetiva proteger os direitos de atuação das minorias parlamentares. A relevância do tema está no fato de abordar o papel das minorias parlamentares no Estado Democrático de Direito, assunto ainda não muito aprofundado pela doutrina brasileira. Para isso, utiliza como marco teórico o modelo de democracia procedimental proposto por Habermas, que ressalta a importância de se assegurar os pressupostos comunicativos e procedimentais que viabilizam a formação democrática da norma legítima. Estuda também o princípio democrático e, dele decorrente, a relação existente entre os princípios majoritário e minoritário, além de analisar o valor jurídico dos regimentos internos, grande fonte das regras do processo legislativo e dos direitos de oposição política dentro do parlamento. Trata também do conceito de oposição política, as de suas principais funções e estratégias. Em relação aos atos *interna corporis*, apresenta o contexto histórico em que surgiram e a forma com que a doutrina brasileira analisa essa questão, tendo como parâmetro a proteção ao princípio da separação dos poderes. Além disso, como a questão dos atos *interna corporis* e direitos das minorias parlamentares baseia-se essencialmente na aplicação dos princípios da separação dos poderes e democrático, explica-se a forma com que se dá uma interpretação principiológica. Recorre-se aos discursos de legitimação e aplicação de Habermas para apresentar os limites que o Poder Judiciário deve obedecer para controlar atos do Poder Legislativo sem invadir sua competência. Nesse mesmo sentido, utiliza-se da teoria sistêmica para distinguir o sistema político e o sistema jurídico, em virtude de suas funções e códigos. Por fim, outro objetivo foi mostrar como o Supremo Tribunal Federal enfrente a questão tema deste trabalho, e a mudança de posicionamento da Suprema Corte com a decisão proferida no Mandado de Segurança nº 22. 831, que garantiu às minorias parlamentares no Senado Federal a instalação da comissão parlamentar de inquérito conhecida como “CPI dos Bingos” e reconheceu o “estatuto constitucional das minorias parlamentares”.

Palavras-chave: *Interna corporis*. Minorias parlamentares. Oposição política. Controle judicial. Processo Legislativo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 O PROCESSO LEGISLATIVO E A FUNÇÃO DE FORMAR NORMAS LEGÍTIMAS.....	9
1.1. Os paradigmas constitucionais: Estado Liberal, Estado Social e o Estado Democrático de Direito	9
1.2. A participação plural no processo democrático de formação de normas	12
1.3. O princípio democrático e seu desdobramento nos princípios majoritário e minoritário.....	16
1.4. O valor jurídico dos regimentos internos das Casas Legislativas	21
2 O DIREITO DE OPOSIÇÃO POLÍTICA.....	26
2.1. O conceito de oposição política.....	26
2.2. As funções e estratégias oposicionistas.....	29
3 A IMUNIDADE DOS ATOS PARLAMENTARES.....	34
3.1 O princípio da separação de poderes na Constituição Federal de 1988.....	34
3.2 A teoria dos atos <i>interna corporis</i>	36
3.2.1. O surgimento da doutrina.....	37
3.2.2. O posicionamento dos Tribunais Constitucionais nas democracias contemporâneas.....	38
3.2.3. O desenvolvimento doutrinário no Brasil.....	39
4 O PODER JUDICIÁRIO E O CONTROLE DOS ATOS DO PODER LEGISLATIVO.....	44
4.1 A aplicação de princípios na interpretação judicial.....	45
4.2 O modelo de democracia procedimental: os discursos de legitimação e aplicação.....	48

4.3 A política e o jurídico à luz da teoria sistêmica.....	51
4.4 A posição do Supremo Tribunal Federal sobre a questão dos atos <i>interna corporis</i> e os direitos das minorias parlamentares.....	56
CONCLUSÃO.....	68
REFERÊNCIA.....	72

INTRODUÇÃO

Está disposto no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, que “a lei não excluirá do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão“. No entanto, originou-se a partir do parlamento inglês uma doutrina consagrada pela edição do *Bill of Rights* em 1689, a qual buscava a preservação das atribuições e prerrogativas de um Parlamento soberano, em uma clara reação do liberalismo ao absolutismo monárquico que até então imperava. Essa doutrina assegurava que os atos emanados pelo Parlamento eram imunes a qualquer controle externo. A partir disso, com algumas adaptações, se propaga durante os séculos e nas mais diversas democracias a doutrina dos atos *interna corporis* - expressão utilizada pela primeira vez em 1863 pelo juspublicista Gneist - que assegura estarem protegidos do controle judicial determinados atos propalados pelas Casas Congressuais.

Em paralelo, evoluíram os paradigmas do constitucionalismo, do Estado Liberal para o Estado Social e, por fim, para o Estado Democrático de Direito, no qual se observa, cada vez mais, em uma sociedade complexa e plural, os direitos de participação dos cidadãos ampliados, no processo político de tomada de decisões. Além disso, as esferas pública e privada passaram a atuar de forma indissociável. Neste contexto, torna-se fundamental assegurar um papel de relevo na condução da democracia aos segmentos minoritários da sociedade, os quais, em uma democracia representativa, se consubstanciam nas minorias parlamentares.

Surge então um problema: de que forma o controle judicial de um Estado Democrático de Direito como o Estado brasileiro deve atuar frente a uma questão judicial que por um lado envolve a alegação de que, em virtude do princípio constitucional da separação dos poderes, estariam certos atos do Parlamento imunes ao controle judicial e, de outro lado, a alegação de que estes atos estariam ferindo direito subjetivo assegurados às minorias parlamentares, tanto na sua participação no processo de formação das normas, quanto na seu direito democrático de atuar como oposição política à maioria governante.

Neste trabalho, buscar-se apontar como contraditório ao próprio conceito de Estado

Democrático de Direito a aceitação de um conjunto de atos referentes ao Parlamento e, em especial, ao processo democrático de formação das normas, que não pode sofrer o controle judicial. Para isso, recorrendo ao estudo realizado por diversos autores, dentre os quais se destacam Habermas (1997), Biglino Campos (1991), Emerique (2006) e Luhmann (1993), realizar-se um estudo doutrinário e jurisprudencial com dois objetivos principais: (a) apresentar um estudo doutrinário que justifique a importância do controle judicial com a finalidade de assegurar a participação dos segmentos minoritários da sociedade no processo de formação de normas e na função de opor-se à maioria governante e (b) analisar, sob a égide da Constituição Federal de 1988, a forma com que o Supremo Tribunal Federal enfrenta esta questão e se, durante esse período, modificou-se o sentido das decisões tomadas pelo Tribunal.

Com esse intuito, o trabalho foi dividido em quatro Capítulos principais: no primeiro, o enfoque é no papel do processo legislativo como a forma para a criação do direito legítimo, aquele em que é assegurada a participação discursiva de todos na discussão e deliberação das leis.

O segundo Capítulo objetiva posicionar a oposição política frente à maioria governante, apresentando seu conceito, suas funções e estratégias.

No terceiro Capítulo será apresentada a doutrina *interna corporis*, com enfoque no posicionamento dos estudiosos brasileiros, e o princípio que a justifica: o da separação dos poderes.

O último Capítulo se destinará a justificar a necessidade do controle judicial sobre os atos parlamentares que firam algum direito das minorias parlamentares: seja de participação no processo legislativo, seja de oposição política. Também é realizada uma análise das mais significativas decisões do Supremo Tribunal Federal referentes ao assunto desta pesquisa, a partir da vigência da Constituição Federal de 1988, com o objetivo de, frente o estudo doutrinário realizado, apreciar a adequação das decisões com relação ao Estado Democrático de Direito.

1. O PROCESSO LEGISLATIVO E A FUNÇÃO DE FORMAR NORMAS LEGÍTIMAS

Neste primeiro Capítulo, os estudos estão concentrados na ideia de que, sob o Estado Democrático de Direito, a função primordial do processo legislativo é a formação de normas consideradas legítimas. Para que isso ocorra de forma plena, torna-se mister assegurar a participação efetiva dos interessados na norma que é elaborada por meio de regras que garantam direitos às minorias parlamentares e vinculem a todos os que participam do processo de deliberação das leis.

Na primeira parte, são apresentados os paradigmas do constitucionalismo, a fim de que seja entendido sob quais bases o Estado Democrático de Direito foi construído. Em seguida, o modelo de democracia procedimental formulado por Habermas¹, que defende a ideia de que é necessário garantir regras de participação para que uma norma legítima seja produzida. No Item 1.3, por sua vez, serão debatidos o princípio democrático e, dele decorrentes, os princípios majoritário e minoritário. Encerra-se o Capítulo tratando o valor jurídico dado às normas regimentais, já que grande parte das regras que regem o processo legislativo e, portanto, devem garantir o legítimo processo de criação dos direitos, que se encontram nos regimentos internos das Casas Congressuais.

1.1. Os paradigmas constitucionais: Estado Liberal, Estado Social e o Estado Democrático de Direito

Nesta primeira etapa, faz-se necessário lembrar que a forma com que os Poderes Judiciário e Legislativo se relacionam, bem como as relações entre o público e o privado, decorre de determinados contextos histórico-sociais, por isso são discutidos de maneira resumida os

¹ Jürgen Habermas é um filósofo e sociólogo alemão, que tem seus estudos voltados para a ética e o conhecimento. Uma de suas principais obras, a qual será muito utilizada no desenvolvimento deste trabalho, criada em 1992,

principais paradigmas do constitucionalismo, iniciando pelo Estado Liberal, em seguida o Estado Social, para então apresentar aquele que irá nortear todo o estudo: o paradigma do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, o Estado Liberal surge como uma reação burguesa aos abusos praticados pelo absolutismo monárquico. Com isso, passou-se a buscar cada vez mais a ampliação da esfera privada dos indivíduos, e o conteúdo normativo proferido pelo Estado, que se tornou basicamente composto por regras de natureza negativa. Como ensina Bobbio (1996, p. 3), “passou-se da prioridade dos deveres dos súditos à prioridade dos direitos do cidadão”.

Bernardes Júnior (2009, p. 27) mostra que foi dado a cada indivíduo amplo espaço de liberdade, em um contexto social marcado pela livre competição. Ademais, os Parlamentos apresentavam-se de forma extremamente homogênea, compostos pela elite da época, graças aos critérios censitários utilizados tanto na escolha dos eleitores, quanto na dos candidatos. O Parlamento era também o grande centro de concentração de poder, que viabilizava o livre comércio jurídico entre os indivíduos, editando normas claras e objetivas. Assim, ficou esvaziado o papel do Poder Judiciário, que, de maneira mecânica, deveria aplicar a lei, com pouquíssima margem de interpretação.

Ao tratar a todos de forma igual, o Estado Liberal desconsiderou as diferenças apresentadas entre os indivíduos, criando assim um ambiente favorável à exploração do homem pelo homem, do fraco pelo forte, do pobre pelo rico. Fundamental para o entendimento da situação, a lição de Habermas (1997, p. 159, v. II):

O erro do paradigma jurídico liberal consiste em reduzir a justiça a uma distribuição igual de direitos, isto é, em assimilar direitos a bens que podem ser possuídos e distribuídos. No entanto, os direitos não são bens coletivos consumíveis comunitariamente, pois só podemos “gozá-los” exercitando-os. Ao passo que a autodeterminação individual constitui-se através do exercício de direitos que se deduzem de normas produzidas legitimamente. Por isso, a distribuição equitativa de direitos subjetivos não pode ser dissociada da autonomia pública dos cidadãos, a ser exercitada em comum, na medida em que participam da prática de legislação.

Nesse contexto, quando se torna necessário garantir direitos de cunho social aos menos privilegiados, surge o paradigma do Estado de Bem-Estar Social.

Ao contrário do Estado Liberal, no Estado Social a tônica foi a necessidade de garantir direitos. Para isso, fortaleceu-se a burocracia estatal, com o intuito de desenvolver políticas públicas capazes de atender às necessidades do cidadão, regulando e compensando as desigualdades sociais. Passou-se então a dimensão pública a ter preponderância sobre a esfera privada, e o Poder Executivo, detentor das políticas públicas, a concentrar o poder.

Surgem então leis implementadoras de políticas públicas, com o objetivo de materializar os direitos, o que automaticamente aumenta a complexidade do ordenamento jurídico estatal. Dessa forma, cresceu a exigência em relação à atividade de interpretação da lei pelo Poder Judiciário, apesar de ainda ser corrente a ideia de que os textos poderiam regular suas próprias situações de aplicação, sem a necessidade de uma atividade interpretativa mais elaborada.

Se por um lado a desigualdade social passou a ser vista como um problema a ser resolvido pelo Estado, por outro o cidadão não foi considerado parte ativa no processo decisório, renegando-se, segundo afirma Bernardes Júnior (2009, p. 33), a ideia de liberdade, de emancipação e de dignidade humana. Surge então um grande problema do Estado Social: a necessidade de um forte consenso social, o que vai de encontro à vocação pluralista das democracias contemporâneas.

Por consequência, diversos problemas sociais tornam-se recorrentes, como crises financeiras e o descontentamento popular ante a rígida planificação estatal, em razão da crescente incapacidade do poder público de atender a todas as demandas sociais. A partir de então, a sociedade passa a cobrar maior participação nas decisões estatais, o que esgota o paradigma do Estado Social e faz emergir o Estado Democrático de Direito.

A participação efetiva do cidadão – independentemente de diferenças de ordem cultural, moral, religiosa ou ética – no processo decisório e a existência de mecanismos institucionalizados para a participação discursiva no processo de formação de vontades públicas e da opinião são os principais ganhos com o advento do Estado Democrático de Direito.

Sob este paradigma, a autonomia privada e a autonomia pública, enfatizadas nos paradigmas liberal e social, respectivamente, antes vistas de forma estática e sem associação, passaram a ser consideradas “esferas interpenetráveis” ou mesmo um “consórcio indissolúvel” (BERNARDES JÚNIOR, 2009, P. 35 – 36). É o que ensina Habermas (1997, p. 146, v. II), ao criticar o modelo constitucionalista proposto pelo Estado Liberal e pelo Estado Social e defender que “em ambos os casos perde-se de vista o nexo interno que existe entre autonomia privada e autonomia pública do *cidadão* – e, com isso, o sentido democrático da auto-organização de uma comunidade jurídica”.

Sob esta nova visão, atividades que outrora eram exclusivas do Estado passaram a ser gradativamente exercidas por entidades privadas, buscando-se atingir os interesses públicos. Como exemplo, temos as organizações não governamentais em defesa do meio ambiente, de portadores de deficiências ou mesmo que estimulam o exercício da cidadania.

Como consequência, incrementa-se enormemente a complexidade da sociedade, o que exige maior robustez das normas que regulam suas relações; ademais, inúmeras possibilidades antes ignoradas passam a ser ofertadas à atividade de interpretação dos textos normativos. A partir de então, ao Poder Judiciário se faz mister, para uma adequada atribuição de significado ao enunciado da lei, além de interpretar o texto normativo, considerar o contexto em que é aplicado, dado o caráter aberto das normas, o que torna possível as mais diversas interpretações.

Bernardes Júnior (2009, p. 38) ensina que, sob a égide do Estado Democrático de Direito, a nova premissa é a de que toda disposição jurídica padece de uma ontológica indeterminação semântica, a qual somente é afastada quando a disposição abstratamente encontra densificação fática. Decorre disso a ampliação do papel do Poder Judiciário na interpretação normativa e consequente produção do direito, traço marcante do paradigma constitucional apresentado.

Apresentado o paradigma do Estado Democrático de Direito, base para toda a construção teórica do presente trabalho, o próximo passo é apresentar a forma concebida por Habermas para a criação pelo Poder Legislativo do direito legítimo.

1.2. A participação plural no processo democrático de formação de normas

No Item 1.1 foi observado que a participação universal do cidadão é fundamento basilar do paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito. Neste momento, com enfoque no Poder Legislativo, iniciará uma discussão a respeito do processo de deliberação das normas e os elementos necessários para que uma lei possa ser considerada legítima.

Para isso, será usado como marco teórico o modelo de democracia procedimental proposto por Habermas, por justificar a importância de se assegurar a participação de todos os cidadãos no processo de formação das normas. É o que ensina Macedo (2007, p. 69 - 70), ao introduzir a diferenciação que Habermas faz das funções do Legislativo e do Judiciário:

Nos Estados democráticos de direito, a soberania popular é pensada como soberania engendrada comunicativamente e, portanto, difusa e plural, o que desloca a soberania da corporação legislativa. As decisões do Parlamento deverão submeter-se à conformação constitucional e à ampla rede de processos de entendimento e de práticas de negociação. Em consequência, não subsistem à análise as assertivas que sustentam a subtração dos atos legislativos das exigências de justificação pública, seja no âmbito da criação ou da aplicação do Direito.

Do Poder Judiciário, por outro lado, exige-se o comprometimento com os esforços de formação de consenso e o exame dos atos do procedimento legislativo, tendo por objetivo e limite preservar as regras do jogo político democrático e os *exigentes pressupostos comunicativos e procedimentais* que viabilizam a formação da vontade democrática, assegurada inclusive a participação de grupos políticos minoritários. O parâmetro do controle, assim, poderia estender-se para além do texto constitucional e abrangeria um bloco de constitucionalidade mais amplo, no qual se inserem as regras regimentais e a sua interpretação legislativa, na medida em que tais normas e atos interferem com o processo de deliberação democrática.

Neste contexto, apresenta-se a democracia discursiva, que, nas palavras de Canotilho (2008, p. 1416), está muito próxima do conceito de democracia deliberativa⁴, com a diferença que aquela não se assenta nos direitos universais do homem nem na moral social de determinada comunidade, mas em regras de discussão e negociação – cujo fim é proporcionar uma solução

⁴ Para Canotilho a ideia de democracia deliberativa está ligada, sobretudo, à escola do “republicanismo liberal”: as pessoas governam-se a si próprias por meio da ação política e das leis que elas próprias dão a elas mesmas.

nacional e universal a questões problemáticas, morais e éticas da sociedade. Habermas (1997, p. 47, v. II) eleva ao conceito central de democracia o processo de política deliberativa. Em sua formulação teórica, afirma que:

[...] o processo democrático condiciona a criação do direito legítimo a um tratamento presuntivamente racional de problemas, cujo modo de interrogação corresponde aos problemas que sempre foram elaborados de forma quase inconsciente. Pois o âmago da política deliberativa consiste precisamente numa rede de discursos e de negociações, a qual deve possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, morais e éticas – que são precisamente os problemas acumulados de uma fracassada integração funcional, moral e ética da sociedade.

Sabendo que “as qualidades lógico-semânticas da lei, consistentes na generalidade e na abstração, não são, por si sós, garantia de produção de um direito legítimo, (BERNARDES JÚNIOR, 2009, p. 46) o que se busca responder é quais as condições indispensáveis ao processo de elaboração das normas para que este possa criar o direito legítimo.

Como afirma Habermas (1997, p. 326, v. I), somente as condições processuais da gênese democrática das leis asseguram a legitimidade do direito, portanto, em uma sociedade extremamente diversificada, plural, segmentada em relação aos seus anseios, a resposta está na efetiva participação dos cidadãos no processo político, em um amplo debate público com todos os segmentos políticos interessados na formação da norma. Contudo, para que isso aconteça, é necessário garantir condições comunicacionais que viabilizem essa participação.

Tais condições, dentro de uma racionalidade procedimental, têm a função de permitir a instauração de um jogo de argumentos, no qual o dissenso será exposto e o consenso buscado, e, no fim, uma deliberação política escolherá os melhores argumentos apresentados, lembrando que a norma, ao se referir ao plano do dever-ser, portanto com conteúdo prescritivo, não aspira a uma pretensão de verdade, mas a uma pretensão de validade.

As normas jurídicas carregam consigo valores éticos, que, por sua vez, são impossíveis de serem objetivamente medidos em uma sociedade heterogênea e complexa. Assim, torna-se

primordial a instauração de um processo de interação discursiva entre todos aqueles sujeitos interessados na formação da norma. Nesse sentido, Habermas (1997, v. II) explica que nem sempre é possível se encontrar um consenso para conflitos de valores e interesses, portanto a via dos discursos éticos torna-se a única opção. Nas palavras de Habermas (1997, p. 346, v. I):

É verdade que a eticidade substancial de um consenso de fundo, suposto como natural e não problemático, não se combina bem com condições do pluralismo cultura e social, característico das sociedades modernas.

Nesse contexto, constitui o processo legislativo um procedimento institucionalizado de caráter jurídico, portanto, vinculante, que busca o consenso possível acerca de valores, interesses e aspirações, regulando de maneira imparcial o processo decisório, e que, obrigatoriamente, deve permitir a participação dos segmentos da sociedade – o que, na democracia representativa, consubstanciam-se nos parlamentares eleitos – interessados na norma em formação.

Desse modo, Habermas (1997) apresenta uma tese na qual afirma que, sendo o procedimento imparcial e assegurada a participação de “todos os concernidos”, a norma produzida seria “moralmente correta”, o que remete à necessidade de se garantir às minorias parlamentares, sendo elas partes legítimas do processo legislativo, participação na formação das leis.

Com isso, as normas do processo legislativo, ao assegurarem a participação da minoria no processo político, agem no sentido de legitimar o sistema jurídico e as decisões normativas, já que (1) reforçam a aceitação dos resultados da produção de normas; (2) obrigam à formação de uma maioria verdadeira, ao se chegar, a partir de diversas opiniões encontradas na sociedade, a uma decisão efetivamente majoritária; (3) permitem o aperfeiçoamento do processo de formação da norma, ao apresentar alternativas de discussão e votação; (4) viabilizam à minoria apresentar-se como uma possível alternativa de governo, o que a faz aceitar as regras da ética e da justiça; e, finalmente, (5) garantem que posições em confronto sejam vistas pela sociedade, assegurando assim a publicidade dos atos tomados no Parlamento e um controle dos representantes por parte do eleitorado.

Sabendo-se que a legitimidade das normas é requisito para a manutenção do Estado Democrático de Direito, a conclusão desta etapa do trabalho é que o processo legislativo tem como uma de suas funções primordiais dar legitimidade às normas. Para isso, é necessário abrir canais de comunicação para que todos os segmentos de uma sociedade complexa e plural possam influenciar discursivamente a elaboração das leis.

Deve-se considerar ainda que, com essa finalidade, o caráter jurídico/vinculante do procedimento de elaboração das leis precisa ser garantido, sob pena de grupos minoritários serem impedidos de ativamente participarem do procedimento de formação das leis, o que impediria a formação de normas moralmente corretas, comprometendo assim o próprio Estado Democrático de Direito.

A seguir, no Item 1.3, se discutirá o princípio da democracia com enfoque na relação entre o princípios majoritário e o princípio minoritário.

1.3. O princípio democrático e seu desdobramento nos princípios majoritário e minoritário

Decorrência do paradigma do Estado Democrático de Direito, que teve como principal ganho a participação dos cidadãos no processo de deliberação política – e intrinsecamente ligado ao conceito de democracia discursiva de Habermas, que afirma ser necessário abrir canais de discursão e de negociações para que o direito legítimo possa ser criado, com o objetivo de complementar a base teórica sob a qual o processo democrático de deliberação das normas deve ser construído –, este Item trata dos aspectos referentes ao princípio democrático, com enfoque no seu desdobramento em princípio majoritário e princípio minoritário.

López (1994 *apud* Emerique, 2006, p. 42), ao discorrer sobre as características do regime democrático contemporâneo, ressalta a sua construção com base na ideia de liberdade e igualdade dos homens:

A democracia contemporânea apresenta como característica inicial, no campo das ideias e como fundamento apriorístico, uma determinada concepção acerca da natureza do homem e da sociedade, isto é, uma percepção do homem como ser racional e livre compondo uma sociedade. Da visão de igualdade e liberdade dos homens por natureza, resulta que nenhum deles tem o direito inato de mandar nos demais, e como todos são racionais, podem governar-se a si mesmos.

Reforça essa posição os ensinamentos de Kelsen (1945 *apud* Ferreira, 1971, p. 188 - 189, v. I) sobre a necessidade de o ordenamento jurídico refletir a vontade de os cidadãos que se submeterão a ele, para que assim se possa falar de liberdade:

Politicamente livre é aquele que está sujeito a uma ordem legal de cuja criação participa. Um indivíduo é livre se o que ele deve fazer de acordo com a ordem social coincide com o que ele quer fazer. Democracia significa que a vontade representada na ordem legal do Estado é idêntica às vontades dos cidadãos. O seu tipo oposto é a servidão da autocracia. Nesta os súditos são excluídos da criação da ordem legal, não sendo possível nenhuma garantia de uma síntese harmônica entre a ordem social e as vontades individuais.

Das ideias de liberdade, igualdade democrática e autodeterminação, decorre o que Canotilho (2008, p. 328 - 329) afirma ser uma conexão intrínseca entre o princípio democrático e o princípio majoritário, pois, sendo a liberdade de participação democrática igual para todos os cidadãos, o estabelecimento vinculativo de uma determinada ordenação jurídica pressupõe, pelo menos, a concordância da maioria, beneficiando assim uma “legitimidade quantitativamente maioritária”⁶.

Entretanto, garantir a livre deliberação da maioria não é o único requisito legitimador da democracia. Tão necessário quanto é assegurar direitos às minorias de participação no processo político, consubstanciado pelo princípio minoritário, sob pena de ser implementada uma ditadura da maioria. Stuart Mill (1991), ao discorrer sobre a falsa e verdadeira democracia, assevera:

⁶ CANOTILHO (2008, p. 329).

A falsa democracia é só representação da maioria, a verdadeira é representação de todos, inclusive das minorias. A sua peculiar e verdadeira essência há de ser, destarte, um compromisso constante entre a maioria e a minoria.

Portanto, para garantir o princípio democrático como princípio normativo, verdadeiro impulso dirigente da sociedade (CANOTILHO, 2008, p. 288), considerada nos seus vários aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, é primordial que a vontade da maioria não seja imposta; ao contrário, o que deve prevalecer é a vontade das forças representadas pela maioria e também pela minoria. As seguintes palavras de Viveiros de Carvalho (2002, p. 28) resumem a relação entre princípios democrático, majoritário e minoritário:

Por uma série de circunstâncias históricas, culturais e sociológicas, o Estado Democrático de Direito contemporâneo organizou-se de forma que esse princípio democrático seja realizado por meio do sistema representativo, de maneira que a essência dessa fórmula a que se refere Canotilho reside na noção de que a manifestação da vontade normativa “popular” se faça por elementos escolhidos pelo povo – seus representantes –, obedecendo à “regra da maioria”, mas respeitando também o direito de participação de todas as correntes ideológicas e interesses politicamente relevantes, de forma que se incentive a pluralidade, que mesmo as minorias possam efetivamente manifestar a sua opinião, fazerem-se ouvir e influírem sobre o resultado da decisão.

Trazendo a discussão para uma realidade menos teórica, o princípio democrático deve reger todo o processo de elaboração das normas, o que pode, posteriormente, servir de “parâmetro para o controle judicial que se estende para os vícios formais e do processo que resultou na aprovação de determinada norma jurídica, na medida em que permitiria avaliar a gravidade da inobservância da norma regimental conforme sua relevância para a efetivação do princípio democrático nas deliberações legislativas“, segundo ensinamento de Macedo (2007, p. 171).

Biglino Campos (1991) define o princípio democrático como sendo constituído por três

elementos: (a) publicidade; (b) regra da maioria; e (c) participação nos trabalhos e deliberações.

O princípio constitucional da publicidade⁸, de previsão constitucional, o qual vincula a Administração Pública, aplica-se também ao processo deliberativo de formação das normas, graças à necessidade de, em busca da legitimação das leis, realizar um procedimento, público e em contraditório, com a participação de todos os interessados.

Importante ressaltar que, ao tecer comentário a respeito da Constituição espanhola, Biglino Campos (1991), embora afirme que a regra é a publicidade do processo legislativo, a começar pela presença dos cidadãos nas sessões parlamentares, admite que a sua aplicação seja afastada em defesa de outros princípios constitucionais, como, por exemplo, o da integridade nacional, ou mesmo o democrático, suprimindo a presença dos cidadãos para proteger a independência do Parlamento.

Em relação à regra da maioria, espalha-se, por diversos dispositivos constitucionais⁹ e regimentais¹⁰, a necessidade de que as decisões sejam tomadas pela maioria dos votos, presente a maioria absoluta do colegiado, consubstanciando assim o princípio majoritário. Em determinados casos, diante da sensibilidade do tema em discussão e com o objetivo de proteção às minorias, se exige uma maioria qualificada para a alteração da norma, como é o caso de emendas à Constituição¹¹.

Para Macedo (2007, p. 172), às normas destinadas a disciplinar o quórum de deliberação somam-se aquelas que buscam formas de dirimir empates e assegurar a correta formação da vontade da maioria, como a não interrupção de votação já iniciada ou a verificação de votação.

O último dos três elementos que definem princípio democrático, na visão de Biglino

⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência (...)(BRASIL, 1988, grifo nosso)

⁹ Art. 47, da Constituição Federal de 1988.

¹⁰ Regra prevista de forma exaustiva, por exemplo, na Constituição Federal de 1988, no Regimento Interno da Câmara dos Deputados e no Regimento Interno do Senado Federal.

¹¹ Art. 62, da Constituição Federal de 1988.

Campos (1991), é a participação nos trabalhos e deliberações, a qual tem estreita relação, embora não seja exclusivo, com o princípio democrático. Com base neste elemento, são tratadas as normas que asseguram uma participação plural no processo de formação das leis.

A participação nos trabalhos e deliberações é uma visão positivada do que já foi dito em relação à necessidade de garantir a participação de todos na formação do ordenamento jurídico estatal. Para isso, torna-se fundamental garantir aos membros do Parlamento prerrogativas como a inviolabilidade por votos, opiniões e palavras, o direito de participar das discussões e deliberações e a composição proporcional dos órgãos fracionados do Parlamento, como no caso das comissões. É como informa Biglino Campos (1991, p. 71):

[...] el principio democrático en un ordenamiento que asume como outro de sus pilares estructurales el pluralismo político, exige que, aunque deva prevalecer la mayoría, se conceda a la minoría el derecho a participar y a expresar libremente su opinión, para influir en la decisión mayoritaria y para poder transformarse en mayoría en algún momento.

Conclui-se, assim, que o princípio democrático baseia-se na ideia de que os homens são livres, iguais e racionais; portanto, com capacidade de governarem-se a si mesmos. Desse conjunto de premissas, decorre o fato de que pelo menos a maioria deve ser responsável pela tomada de decisão, sem, no entanto, desconsiderar o direito de participação assegurado às minorias em condições de liberdade e igualdade. A esses dois elementos, adiciona-se a necessidade de dar publicidade aos acontecimentos referentes ao processo legislativo, em razão de ter de se permitir a participação de todos e que esta seja feita em contraditório.

Assim, a seguir será abordada a natureza jurídica das normas que compõem o regimento interno, cujo estudo é requisito para iniciar a explanação a respeito do controle judicial sobre as normas do Direito Parlamentar.

1.4. O valor jurídico dos regimentos internos das Casas Legislativas

Dentro de um contexto mais amplo de processo legislativo, será apresenta-se neste Item o papel dos regimentos internos das Casas Legislativas no ordenamento jurídico pátrio e, principalmente, é defendida a tese de que as regras pertencentes às leis internas são de observação obrigatória por quem as interpreta.

Nessa linha de raciocínio, as regras procedimentais apresentam-se sob as mais diversas formas: por meio da Constituição Federal, dos regimentos internos, dos costumes e das práticas que influenciam o exercício da representação política e do mandato. Na Constituição Federal, encontra-se a parte geral que define o processo legislativo. De inquestionável obrigatoriedade, as regras ali contidas vinculam a todos os atores participantes do processo legislativo, sendo o seu controle judicial exercido pelo Supremo Tribunal Federal.

Outra relevante parte do processo legislativo de maiores questionamentos para alguns doutrinadores quanto ao seu alcance e o seu controle se dá no interior do Parlamento, já que a Carta Magna, nos arts. 51 e 52, atribui à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, respectivamente, a competência para elaborar seus regimentos internos e disporem sobre sua organização e funcionamento.

Ensino de Francisco Campos (1956, p. 106, v. II) informa que, pelo regimento interno:

[...] as Casas do Parlamento desenvolvem, interpretam e constroem as regras constitucionais relativas ao seu funcionamento, assim como exercem a função, sobre todas soberana, de criar o direito próprio ao campo especial de sua atividade, como é o caso, por exemplo, do Direito Penal Disciplinar, complexo de relações, de sanções e de restrições que a Câmara, por sua própria autoridade, institui como legislador e aplica como juiz.

Os regimentos são veiculados por resolução, sem a necessidade de sanção presidencial, em uma clara demonstração de autonomia e independência das Casas Legislativas. Embora a Constituição Federal defina algumas regras gerais, como iniciativa legislativa, quórum para apreciação de proposta de emenda à Constituição (PEC), possibilidade de as comissões apreciarem projetos conclusivamente, requisitos para constituição de comissão parlamentar de inquérito (CPI), entre outros, é no bojo dos regimentos internos que se encontra a grande parte das regras do processo legislativo. Por exemplo, questões referentes à distribuição das matérias, regime de tramitação, prejudicialidade, desarquivamento de proposições, interstício, turnos, retirada de pauta, limitação material do poder conclusivo das comissões e funcionamento das CPIs são estabelecidas por regras contidas nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Ademais, conforme ensina Silva Filho (2003, p. 73), nesses regimentos são encontradas normas que prescrevem os direitos e deveres parlamentares e a forma como se operam o exercício de prerrogativas e o modo de aplicação das sanções previstas ao parlamentar descumpridor dos seus deveres. Destacam-se, ainda, as normas que tornam efetivos importantes preceitos e princípios constitucionais, tais como o direito de oposição política e a institucionalização da minoria parlamentar, na forma de uma liderança.

Em relação aos direitos das minorias parlamentares, importa ressaltar que a Constituição Federal brasileira é omissa em relação à grande parte deles. Com raras exceções, como o direito de um terço dos membros de cada Casa Legislativa requerer a instalação de CPI e o recurso de 1/10 dos parlamentares contra o poder conclusivo das comissões as prerrogativas atribuídas às minorias parlamentares estão positivadas nos regimentos internos, o que gera uma grande quantidade de demandas judiciais, já que são direitos atribuídos às minorias, mas sujeita-se a interpretação da maioria que controla o Parlamento.

Vale registrar o caso da República Portuguesa, em que as minorias parlamentares são, de forma expressa, constitucionalmente reconhecidas e com diversos direitos assegurados na Carta Maior daquele país, por meio de seu Estatuto da Oposição. Entre eles está, por exemplo, o direito

à determinação da Ordem do Dia de determinado número de reuniões. A título de comparação, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados do Brasil informa que cabe ao Presidente da Casa – eleito pela maioria dos membros –, ouvido o Colégio de Líderes, organizar a Ordem do Dia. Disso, extrai-se que, caso seja opção política do Presidente da Câmara dos Deputados não colocar em pauta, para discussão e votação, nenhum projeto apresentado pelas minorias parlamentares, estas não têm respaldo jurídico para questionar a decisão presidencial.

Bernardes Júnior (2009) ensina que os regimentos internos, em relação a sua natureza jurídica, por conterem normas que desenvolvem as disposições constitucionais atinentes ao processo legislativo, naquilo que diz respeito ao princípio democrático, fazem parte do chamado bloco de constitucionalidade, expressão proveniente do direito francês, que se refere a normas que, embora não integrem a Constituição de maneira formal, podem ser deduzidas dela.

Nessa mesma linha, Horta (1995 *apud* Bernardes Júnior, 2009, p. 86) afirma que “a ‘fenomenologia ritualística’ dos regimentos incorpora normas materialmente constitucionais, exercendo os textos regimentais a tarefa de complementação dos dispositivos constitucionais da elaboração legislativa”. Horta (1995) faz referência a uma tendente constitucionalização do processo legislativo, que, por sua vez, protegeria as regras e as minorias com atuação no Parlamento de ações eventuais da maioria parlamentar dominante, que poderia desvirtuar o processo democrático de formação de normas. A importância das normas regimentais pode ser medida pelo fato de mesmo as alterações constitucionais submeterem-se ao que está ali disposto.

Contudo, nem todas as disposições dos regimentos têm relação com o princípio democrático, ou seja, fazem parte do bloco de constitucionalidade. Sobre essas normas pode-se dizer que, essencialmente, não se diferem da lei ordinária. Barbosa (1933, p. 32, v. II) leciona que, assim como esta, os regimentos têm “o caráter de império e inviolabilidade a respeito dos entes, individuais ou coletivos, a cujos atos e relações têm por objetivo servir de norma”.

Os regimentos internos, por tornarem concreto um comando da Constituição, estabelecem regras de observação obrigatória. Assim entende Pontes de Miranda (1987 *apud* Silva Filho, 2003, p. 77), que, ao comentar a Constituição Federal de 1967, informa:

Os regimentos internos são indispensáveis aos corpos legislativos. [...] No sistema jurídico brasileiro, os regimentos internos não são convites, invitações, aos membros do corpo legislativo, para que os respeitem. [...] O regimento interno não é conjunto de recomendações ou conselhos; é lei, em sentido lato, que há de ser obedecida pelo corpo legislativo, sempre que a regra jurídica, de que se trata, é cogente, ou se tem como observada, se *ius dispositivum*.

Deve-se lembrar que a principal função dos regimentos internos é regular a produção de normas. Assim, em última instância, o maior destinatário de seu regramento é a sociedade, que será obrigada a cumprir leis produzidas no interior dos Parlamentos. Ademais, em determinadas ocasiões, outros Poderes se veem obrigados a se submeterem às normas dos regimentos internos, quando, por exemplo, um ministro é convocado a prestar esclarecimentos em uma das Casas do Congresso Nacional, mostrando assim que o alcance das normas regimentais não está restrito às Casas Parlamentares que as interpretam.

Portanto, a obrigação de obedecer ao regimento interno decorre do poder que o Parlamento tem de aprová-lo, assim como qualquer alteração deve ser feita estritamente pelo processo regimentalmente definido.

Tal qual uma lei ordinária, as normas regimentais vinculam aqueles que a interpretam, contendo, inclusive, dispositivos com estatura constitucional que materializam o princípio democrático. Porque, se assim não o fosse, estariam os grupos minoritários sujeitos aos interesses da maioria, numa clara violação aos direitos das minorias parlamentares de participarem do processo democrático de formação das normas, o que, por consequência, não atenderia aos critérios definidos por Habermas para a formação de uma lei legítima.

Além disso, sendo a sociedade, em última instância, o destinatário das normas produzidas com base no processo definido pelos regimentos internos, as regras procedimentais são mais do que garantias dos parlamentares: são, principalmente, uma garantia da sociedade contra ações tomadas por maiorias eventuais, que, em caso de violação, precisa ser resguardada via controle judicial.

A seguir, serão tratados, dentro de uma doutrina muito divergente, o conceito e as funções da oposição política, para que possa entender de que forma as minorias parlamentares podem

influenciar o jogo político dentro do Parlamento.

2. O DIREITO DE OPOSIÇÃO POLÍTICA

Para uma melhor compreensão do papel que as oposições políticas exercem, este Capítulo tem por objetivo apresentar o seu conceito, quais as suas funções no Estado Democrático de Direito e por meio de quais estratégias a função de opor-se à ordem política governante pode ser executada, tudo isso com enfoque na oposição parlamentar.

Tal estudo tem relevante importância para o objeto deste trabalho, pois fazer oposição é uma atuação típica das minorias parlamentares. Entretanto, antes de se iniciar o assunto propriamente dito, cabe esclarecer dois pontos: (1) a oposição política se manifesta de diversas formas, sendo a oposição parlamentar uma delas; e (2) embora quase sempre seja verdade, fazer oposição política no Parlamento não é exclusividade das minorias parlamentares. Um exemplo foi a recente votação do Código Florestal¹² na Câmara dos Deputados, em que a relação entre maioria governante e minoria oposicionista foi substancialmente modificada em relação ao que é usual na 54ª Legislatura.

Inicialmente, buscar-se-á definir o que é oposição política, partindo da diferenciação de conceitos comumente confundidos, como o de contestação política e atuação de facções.

2.1. O conceito de oposição política

Em um Estado Democrático de Direito, a ideia de oposição apresenta diversas facetas para os mais variados segmentos sociais e em diferentes momentos históricos. Portanto, compreendê-la é uma tarefa complexa, mas primordial para analisar o seu estágio de

¹² No primeiro semestre de 2011, foi votado no Plenário da Câmara dos Deputados o projeto de lei que pretende criar um novo Código Florestal. PMDB, PP e PR, para citar alguns partidos que fazem parte da base governista, votaram contra a posição adotada pela Liderança do Governo.

desenvolvimento ante a ordem constitucional vigente.

Com apoio dos ensinamentos de Emerique (2006), e lembrando que existe uma ampla divergência doutrinária em relação ao tema, antes de discutir o conceito de oposição propriamente dito, apresenta-se, desde já, dois conceitos comumente confundidos com a ideia de oposição política: contestação política e atuação de facção.

O conceito de contestação política dado por Lavau (1958 *apud* Emerique, 2006, p. 219) enfatiza a não utilização dos meios institucionalizados para a ação de ser contrário. Vale lembrar que a contestação política nem sempre atua contra a democracia; em alguns casos, a intenção é o próprio estabelecimento de instituições democráticas. Nas palavras do autor,

[...] a contestação pode ser definida como uma ação de protesto intenso, cercada ou não de atitudes de violência, que **menospreza os métodos institucionalizados de oposição política** (quando disponibilizados) e critica a mesma por entender que esta facilita um sistema social e político repressivo. (grifo nosso)

Cabe ressaltar a distinção entre partido e facção. Para muitos autores trata-se de uma diferença que não é absoluta, entretanto pode-se afirmar que o primeiro busca o interesse público, sendo guiado por este, enquanto o segundo, na busca pelo interesse privado, é norteador por sentimentos e por vantagens pessoais (EMERIQUE, 2006, p. 222).

Embora possa causar diversos questionamentos em uma observação das relações entre governo e oposição no modelo institucional brasileiro, para fins didáticos cabe apresentar a diferenciação entre oposição e facção proposta por Emerique (2006, p. 222):

A **oposição** direciona suas atividades no sentido de alcançar o poder, sem necessariamente se conduzir com base no particularismo ou contraposição negativa, mas no sentido de controlar e fiscalizar as atividades do governo, participando de modo positivo do processo político democrático. Se em toda **facção** existe certa natureza opositiva em relação às linhas políticas mestras, isto não a torna expressão diretamente com o mesmo significado de oposição

política. (grifo nosso)

Feita essa introdução a respeito das diferenças existentes entre oposição política e os demais conceitos, buscar-se-á encontrar os limites para a sua definição. De uma maneira geral, oposição significa desacordo, resistência, enfrentamento, posição de discordância ou antagonismo. A princípio pode ser considerado com um grupo ou união de pessoas que tem por objetivo fins opostos aos buscados pelo grupo que detêm o poder político. Em relação a este, institucionalmente identificado como autoridades políticas e sociais, o grupo oposicionista exteriora o seu desacordo, para isso serve-se de métodos e meios de outros tipos.

Emerique (2006, p. 225) ensina que, em sentido minimamente consensual, oposição indica o conjunto de forças sociais que se contrapõem à atuação de um regime ou governo e lutam contra ele de forma não violenta, impugnando sua conduta por razões de conveniência ou legalidade.

Em relação à atuação da oposição política, Emerique afirma:

[...] esta atua, geralmente, com base nas regras admitidas pelos sistemas, revestindo-se da forma característica da dialética democrática de confrontação entre situação (governo – maioria) e oposição (minoria) [...] (EMERIQUE, 2006, p. 222)

Com o desenvolvimento da democracia representativa, a função política passou a fundamentar-se primordialmente na oposição parlamentar, o que vai ao encontro do conceito, em sentido estrito, dado por Euchner (1980 *apud* Emerique, 2006, p. 224), o qual afirma que a oposição abrange todas as forças contrárias ou opostas ao partido ou partidos do governo, reconhecidas como legítimas em um sistema de governo e organizadas em múltiplos partidos.

No caso brasileiro, sob a vigência da Constituição Federal de 1988, empiricamente pode-se dizer que a oposição parlamentar, utilizando os meios legalmente disponíveis, é exercida de forma sistemática, conjunta ou separadamente, pelos parlamentares eleitos por partidos que não

compõem o presidencialismo de coalizão¹³ que dá sustentação ao presidente da República. Dessa forma, de maneira geral, pode-se associar as minorias parlamentares à ação de fazer oposição e afirmar que os instrumentos de oposição, normalmente, são usados por estas minorias, contudo esta definição não é estática e depende da situação fática que se apresenta, embora sirva para a maior parte dos casos.

2.2. As funções e estratégias oposicionistas

A formação de uma oposição articulada é ainda recente na discussão constitucional brasileira. Por isso mesmo, carece de maiores formações doutrinárias que estudem as suas funções, estratégias e o seu papel no Estado Democrático de Direito, assim como o pleno reconhecimento do direito de oposição como fundamental para a estruturação do Estado e a busca de meios que o tornem legítimo para as instituições democráticas.

É no papel da oposição no sistema político que reside a sua relevância para os regimes democráticos e a partir de onde se procura caracterizar esse fenômeno político, ressaltando a sua natureza fundamental para o Estado democrático de direito e o seu estatuto jurídico. Entretanto, segundo Emerique, isso ainda é feito com “certa dose de imprecisão” (EMERIQUE, 2006, p. 231).

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a oposição, enquanto elemento do Estado Democrático de Direito que objetiva se contrapor ao governo, tem três funções primordiais: (a) fiscalizar, (b) discordar e (c) propor-se como alternativa ao poder.

A mais frequente referência doutrinária relativa à atuação institucional da oposição é a fiscalização dos atos praticados pela maioria enquanto governo. Essa tarefa oposicionista é um exercício de contínuo “controle, influência, persuasão, dissuasão e impedimento de adoção ou

¹³ O cientista político Abranches (1988) recorreu à expressão “presidencialismo de coalizão” para caracterizar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil.

exercício de decisões majoritárias” (EMERIQUE, 2006, p. 231).

A fiscalização sobre a maioria que apoia o governo apresenta-se cotidianamente como parâmetro para se avaliar de forma crítica a maneira como as políticas públicas estão sendo conduzidas. Ao controlar os atos do governo, a oposição participa de maneira específica da relação política. Assim, enquanto cumpre ao governo conduzir a ação e a gestão pública, cabe à oposição inspecionar, avaliar, alertar e lutar por uma eventual correção.

A fiscalização sobre a maioria que apoia o governo tem relevo no cotidiano, para fins de avaliação crítica da condução das políticas públicas. Controlar torna-se uma forma de coparticipação específica na relação política. O governo impulsiona a ação e a gestão política, enquanto a oposição inspeciona, adverte e luta pela retificação. Nas palavras de Jiménez (1991 *apud* Emerique, 2006, p. 231), “todo jogo político que conduz à aceitação de uma oposição institucionalizada só é possível pela admissão da inevitabilidade da dissidência em um regime democrático”.

A ação fiscalizatória acontece de forma mais contundente no interior do Parlamento. Isso ocorre graças a instrumentos constitucionais e regimentais à disposição de deputados e senadores para esse fim. Entre esses, a comissão parlamentar de inquérito, prevista no § 3º do art. 58 da Constituição Federal de 1988, possui uma série de prerrogativas¹⁷ que a tornam o mais importante e efetivo instrumento das minorias oposicionistas nas ações fiscalizatórias do governo e da sociedade.

Na concepção de Lafer (2004), com a extensão do direito de sufrágio e o advento dos partidos políticos, a oposição parlamentar, nas democracias representativas, adquiriu a marca da inclusão social e permitiu, genericamente, a representação da cidadania mediante partidos, possibilitando à oposição uma função no campo político. Controlar e fiscalizar ultrapassa a simples divisão de poderes, pois se torna decisiva no Estado Democrático de Direito, visto que contribui para evitar excessos dos governantes.

Outra importante função inerente ao próprio conceito de oposição é a de discordar. É

¹⁷ Art. 36, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

ocupação fundamental das oposições políticas agir de forma consciente e vigilante sobre qualquer ato do governo. Atuando dessa forma, as alas oposicionistas, por meio da crítica, alertam o governo e a sociedade sobre seus equívocos, incongruências, as consequências dos erros e omissões, além de denunciar as falhas de ações e programas governamentais, o que, ao mesmo tempo que permite a correção de rumos do governo, provoca um desgaste do governo perante a opinião pública, com o objetivo de, nas próximas eleições, inverterem-se os papéis.

Nesse sentido, promover ataques ao governo é mais que uma prerrogativa da oposição, é uma função que deriva do seu dever público de opor-se. Para que seja viabilizada a estabilidade do regime democrático, à oposição é atribuído o dever de aceitar a derrota nas eleições e concordar que a maioria deve governar. Por outro lado, a maioria deve aceitar que é função da oposição política, equiparada a sua em termos de importância, dissentar e criticar o governo.

Ainda com relação ao papel de dissentar, observando o fenômeno da oposição sob o prisma parlamentar, Faraco (1978 *apud* Emerique, 2006, p. 236) sublinha o antagonismo da divisão entre aqueles que detêm o poder e aqueles que a estes se opõem. Ensina o autor que “tal divisão é natural e indispensável para o bom funcionamento das Casas Legislativas, nas quais o debate torna-se mais profícuo e as deliberações tendem a um melhor ajustamento com a realidade”.

Outra importante função da oposição é a de oferecer-se como uma alternativa ao poder, primordial para a consolidação da democracia, já que a possibilidade de alcançar o poder pelas vias democráticas convencionais faz com que a oposição ofereça propostas alternativas às implantadas pelo governo vigente, aceite o seu papel no confronto entre maioria e minoria, e o faça respeitando as regras do jogo democrático.

Na mesma direção, Emerique (2006) ensina que a oposição, embora divergindo nas suas estratégias, se consubstancia plenamente em sistemas políticos nos quais as condições de fato e de direito asseguram e autorizam a alternância política em uma linha crítica ao governo, em uma postura responsável diante da perspectiva de assumir o poder.

Diversas são as estratégias utilizadas pelas oposições políticas na democrática tentativa de alcançar os seus objetivos. A partir do regime democrático instaurado pela Constituição Federal

de 1988, podem-se destacar duas formas de agir das minorias políticas, em especial as parlamentares: o uso da obstrução e da influência.

A obstrução é um expediente técnico, praticado no interior dos parlamentos pelas minorias com o objetivo de, utilizando-se de recursos jurídicos (constitucionais ou regimentais) e políticos, retardar ou impedir o processo de discussão e votação de matérias do interesse da maioria, a fim de que esta seja forçada a realizar acordos, entendimentos ou concessões. Ocasionalmente, a maioria pode provocar a obstrução, caso se encontre em eventual posição minoritária na discussão de matérias de interesse do governo ou da bancada. Importante ressaltar que, embora seja um eficiente e legítimo expediente, usado com muita frequência pelas minorias parlamentares no Brasil, em hipótese alguma a obstrução pode impedir que a maioria governe, sob o risco de comprometer o funcionamento das instituições democráticas no Brasil.

Outra importante estratégia oposicionista é o uso da influência, valendo-se do peso dos seus votos para, construtivamente, mudar projetos governamentais. Tal expediente é utilizado tanto no interior das Casas Legislativas, ao tentar discursivamente convencer grupos ligados ao governo da importância e relevância de determinados temas, como por meio de ação, via pressão popular, ao atuar conjuntamente com parcela da população em defesa de certa posição política. No último caso, o parlamentar pode atuar por meio das mídias, que se mostram extremamente importantes e com grande influência sobre o posicionamento popular e, por consequência, sobre as decisões governamentais.

Para Lafer (2004), o uso da influência pode ser concebido como fazer oposição ao governo sem opor-se ao país, cujo limite estratégico é o da manutenção de identidade oposicionista pela crítica fiscalizadora e a constante atividade de apresentação de visões alternativas ao governo.

Conclui-se então que, em uma sociedade politicamente plural e democrática, a oposição política exerce as importantes funções de fiscalizar, discordar e oferecer-se como uma alternativa política, e se dá, de forma primordial, mas não exclusivamente, no interior dos Parlamentos. Assegurar tais funções à oposição é fornecer aos diversos grupos politicamente formados maneiras de influenciar as decisões tomadas pela maioria, o que, por consequência, estimula a

participação desses variados grupos. É isso que permite a uma democracia estabilizar-se como regime de poder estatal e aprimorar-se, conforme tais grupos vão se alternando no poder. As estratégias são as formas legais com que as oposições colocam em prática as funções que lhe foram constitucional e doutrinariamente atribuídas. A partir da Constituição Federal de 1988, a obstrução e o uso de influência tornaram-se as principais delas.

O próximo Capítulo trata sobre a doutrina dos atos parlamentares imunes ao controle judicial. Para isso, serão apresentados o princípio da separação dos poderes, concebido por Montesquieu¹⁸, e a teoria dos atos *interna corporis*, que, com a justificativa de garantir a autonomia do Parlamento, afirma existirem atos que não são suscetíveis ao controle judicial.

¹⁸ Charles de Montesquieu, nascido na França, foi político, escritor e filósofo, tem como uma de suas principais obras “O Espírito das Leis”, escrito em 1748, e ficou famoso pela formulação da Teoria da Separação do Poderes.

3. A IMUNIDADE DOS ATOS PARLAMENTARES

Após se discutirem aspectos afeitos ao Poder Legislativo, este Capítulo, ao tratar dos atos *interna corporis*, conjunto de normas que não se submetem ao controle judicial, dá início à explanação acerca da questão do controle judicial sobre as normas do processo legislativo, mais especificamente as referentes aos regimentos internos, e como isso afeta as minorias parlamentares.

Para tanto, apresenta-se o princípio da separação dos poderes, prescrito na Constituição Federal de 1988, o que mostra quais as prerrogativas e os limites que cada poder deve respeitar para que seja instalada uma harmoniosa relação entre Legislativo, Judiciário e Executivo. Em seguida, será discutida a doutrina dos atos *interna corporis*: como surgiu um grupo de atos que não se sujeitam ao controle judicial, como os Tribunais Constitucionais das diversas democracias enfrentam esta questão e de que forma a doutrina brasileira encara esse fato.

3.1 O princípio da separação de poderes na Constituição Federal de 1988

Concebida por Montesquieu, em *O Espírito das Leis*, a separação dos Poderes¹⁹ foi incorporada pelo liberalismo com o objetivo de evitar uma concentração abusiva de poder político na mão de um só órgão, o rei. Para isso, dividiram-se as funções do Estado – legislativa, executiva e judiciária – em órgãos especializados, que deveriam se limitar reciprocamente.

Revelando uma grande desconfiança quanto ao homem e sua relação com o exercício do poder, Montesquieu (1995, p. 119) ensina:

¹⁹ Para Silva Filho, a expressão “separação dos poderes” é atécnica, pois, todo poder político estatal é uno.

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o Poder Legislativo está reunido ao Poder Executivo, não existe liberdade, pois se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo Senado apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente. [...] Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do Poder Legislativo e do Executivo. Se estivesse ligado ao Poder Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao Poder Executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. [...] Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo de principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esse três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e as divergências dos indivíduos.

Assim, pelo princípio da separação dos poderes, as funções legislativa, judiciária e executiva devem ser distribuídas entre órgãos especializados, de tal maneira que a atuação de um evite o cometimento de abusos por parte dos outros. Como afirma Montesquieu (1995, p. 118), “para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder”.

Por outro lado, de origem americana, a construção teórica do sistema de freios e contrapesos – *checks and balances* – surge dessa necessidade de contenção de abusos do poder pelo poder.

Dessa forma, a cada órgão atribui-se uma função típica, preponderante, e outra atípica, secundária, o que permitirá um controle recíproco entre os Poderes. Entretanto, é importante lembrar que o exercício dessas funções, sejam elas típicas ou atípicas, a atuação de cada órgão, deve se pautar pela “independência institucional de todos eles”²⁰.

Portanto, como o controle mútuo instaurado pelos freios e contrapesos não permite que um órgão se sobreponha a outro, então, também não se cogita falar em soberania (incontrastável) de algum poder do Estado relativamente à sua esfera de atividade. Para Gordilho (1991 *apud* Silva Filho, 2003, p. 36), caso tal soberania fosse admitida, “resultaria que o objeto da divisão dos poderes seria ter três órgãos distintos; cada um dos quais legislaria, administraria e julgaria

²⁰ Carlos Ayres Britto, *Separação dos poderes na Constituição Brasileira*, RDP 59-60/122.

no que tange à sua própria atividade”.

O Estado brasileiro segue a tripartição orgânico-funcional, prevista no art. 2º da Constituição Federal de 1988, o qual apregoa que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Ademais, a clássica separação dos poderes apresenta-se renovada na Carta Magna brasileira graças à forma com que foi estruturado o sistema de freios e contrapesos.

Os diversos exemplos de função atípica dos Poderes, tais como veto do presidente da República a projetos de lei aprovados pelo Poder Legislativo, julgamento do presidente da República pelo Senado Federal em crimes de responsabilidade, iniciativa de leis por parte do Poder Judiciário, entre outros, motivaram Silva Filho (2003, p. 42) a afirmar que:

[...] quando do arranjo de funções estatais, adotou-se uma separação *relativa* dos poderes, almejando lograr, por meio de um jogo de influências e inter-relações entre os órgãos estatais, uma maior coordenação, uma efetiva harmonia entre os poderes, visando a aumentar a eficiência do Estado na execução das várias tarefas a seu cargo, e, com isso, a um só tempo, proteger a esfera jurídica dos indivíduos e realizar o interesse público.

Importante ressaltar, entretanto, que a independência orgânico-funcional dos órgãos permanece. Na Constituição Federal de 1988, os titulares das funções de legislar, julgar e administrar são os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, respectivamente. O que se tem é uma tentativa de flexibilizar o modelo, buscando uma maior harmonia entre os três Poderes.

3.2 A teoria dos atos *interna corporis*

Este Item trata de aspectos específicos da doutrina dos *interna corporis*, a qual afirma que a um conjunto de atos emanados pelo Parlamento é defeso o controle judicial, em virtude da necessária manutenção da autonomia do Parlamento.

Com o objetivo de entender a forma com que essa questão deve ser enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal, em consonância com o Estado Democrático de Direito, preceito expresso no art. 1º da Constituição Federal de 1988, esta parte se desenvolverá com base em três questionamentos: em qual contexto histórico surgiu a doutrina dos atos *interna corporis*; de que forma, comparativamente, foi interpretada pelos Tribunais Constitucionais de Estados Unidos, França, Itália e Espanha e, por fim, como se desenvolveu a discussão no Brasil, desde o seu surgimento na doutrina brasileiro, no início do século XX.

3.2.1. O surgimento da doutrina

O objetivo da teoria dos atos *interna corporis* é garantir um Parlamento independente. Segundo Silva Filho (2003), a formulação de tal doutrina coube a Rudolf Von Gneist, juspublicista alemão, que em 1863 utilizou pela primeira vez a expressão *interna corporis*, ao se manifestar sobre a possibilidade de o juiz apreciar a regularidade constitucional da tramitação de uma lei, em um caso de não aprovação por parte do Parlamento alemão de determinada lei orçamentária. Rudolf Von Gneist admitiu tal hipótese, desde que os procedimentos internos que se desenvolvessem exclusivamente no Parlamento fossem excluídos de tal apreciação. A esses procedimentos deu-se o nome de *interna corporis*.

A proposta dos atos *interna corporis* coincide, ainda segundo Silva Filho (2003), com os chamados *internal proceedings*, que, por sua vez, originaram-se no direito parlamentar inglês a partir do art. 9º do *Bill of Rights*, de 1689, que diz:

A liberdade de palavras e debates ou processos parlamentares não devem ser submetidos à acusação ou à apreciação em nenhum tribunal ou em qualquer lugar que não seja o próprio Parlamento.

Diz Macedo (2007, p. 18) que o princípio da soberania do Parlamento no

constitucionalismo inglês desenvolve três corolários principais: a liberdade para legislar sobre qualquer matéria; a impossibilidade de invalidação ou suspensão da eficácia de seus atos por instâncias externas ao Parlamento; e a impossibilidade de vincular, substancial ou procedimentalmente, os Paramentos sucessores. Concebidos em um contexto revolucionário, em que o Parlamento se levanta contra o poder absoluto do monarca, que detinha inclusive o controle sobre o Poder Judiciário, tais corolários, segundo Macedo (2007), se mostram inadequados atualmente em face do modelo conceitual de Estado Democrático de Direito.

3.2.2. O posicionamento dos Tribunais Constitucionais nas democracias contemporâneas

Em relação a outros estados constitucionais, observando o enfoque comparatístico realizado por Bernardes Júnior (2009), verifica-se que no direito norte-americano a Suprema Corte tem entendido que o descumprimento de disposições constitucionais ou a violação de direito fundamentais por parte das Casas Legislativas não é aceito. Entretanto, a mesma Corte frequentemente nega que a inobservância de disposições de índole regimental seja motivo bastante para a invalidação de um ato legislativo.

No direito italiano, vencendo a tese da intangibilidade judicial dos atos parlamentares, baseada no princípio da separação dos poderes, conforme Bernardes Júnior (2009, p. 99), a partir de 1959 a Corte Constitucional passou a admitir a impugnação judicial de dispositivo procedimental da Constituição, negando, entretanto, a possibilidade de se invalidar o ato legislativo por inobservância de preceitos procedimentais.

Na França, o controle de constitucionalidade preventivo dos regimentos internos é feito pelo Conselho Constitucional, que, entretanto, tem negado sistematicamente valor constitucional aos regimentos.

Na Espanha, a princípio, os atos *interna corporis* tinham uma concepção mais ampla. Posteriormente, a Corte Constitucional, com o objetivo de assegurar o equilíbrio entre os direitos

das minorias e a independência do Parlamento, evoluiu sua jurisprudência e passou a exercer um controle mais rigoroso dos atos parlamentares, como diz Bernardes Júnior (2006, p. 101), “em defesa dos direitos de participação política plural no âmbito do Parlamento”.

Observa-se, portanto, que a regra na tradição continental é impugnar atos internos do Parlamento que violem direitos constitucionais, sendo os dispositivos regimentais imunes ao controle judicial. Alguns estados, como a Espanha, tendem a restringir tais atos parlamentares em defesa dos direitos das minorias, aplicando o conceito de bloco de constitucionalidade às disposições que se referem aos direitos das minorias parlamentares. Semelhante processo de evolução jurisprudencial esboça-se no Brasil, a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito do Mandado de Segurança (MS) nº 24.831, que será discutido no Capítulo 4, Item 4.4..

3.2.3. O desenvolvimento doutrinário no Brasil

A discussão a respeito dos atos *interna corporis* teve seu início no Brasil no início do século XX, conforme ensina Silva Filho (2003), quando a doutrina foi unânime ao afirmar que, em decorrência do princípio da separação dos poderes, é atribuição exclusiva do Poder Legislativo avaliar o mérito de seus próprios atos, ressalvados os limites impostos pela Constituição Federal.

Um dos notáveis doutrinadores da época, Ouro Preto (1902), dizia que a cada uma das Câmaras, exclusivamente, cabe entender e executar, como julgar acertado, a sua lei interna. Assim também entende Carvalho (1902), para quem, desde que a aplicação dos regimentos das Casas Legislativas não viole preceito ou garantia constitucional, não há que se questionar a força obrigatória das leis produzidas em cujo processo de elaboração se tenham verificado as transgressões.

Na mesma linha, Barbosa (1902) afirma serem nulas as leis, caso não seja aplicado o previsto na Constituição ao processo de formação das normas, não podendo se falar em invalidade das normas quando os atos de formação ofendidos forem de natureza regimental.

Sob a égide da Constituição Federal de 1946, corroborando com os já citados autores, Campos (1956) afirmou serem, em virtude do princípio da separação dos poderes, de exclusiva competência do Poder Legislativo todas as questões relacionadas à sua respectiva “economia interna”. É defeso, portanto, ao Poder Judiciário questionar o processo *interna corporis* de elaboração das leis, com exceção daqueles atos parlamentares que excedam os limites impostos pela Constituição. Nesse caso, para Francisco Campos, o questionamento judicial pode ser realizado sobre qualquer fase da elaboração das leis, resguardados os atos *interna corporis*, que têm a seguinte definição pelo constitucionalista:

[...] *interna corporis* são todas as regras ou disposições interiores ao corpo legislativo, isto é, as prescrições destinadas a disciplinar o seu funcionamento, sejam elas instituídas no próprio regulamento interno ou na mesma Constituição. Ou, por outra, são aquelas regras de que o corpo legislativo é, a um só tempo, o destinatário e o juiz: o destinatário, porque o mandamento se dirige ao órgão ou à parte dele encarregada de dirigir o seu funcionamento; e o juiz, porque as questões referentes à sua observância são por ele próprio soberanamente resolvidas, de acordo com o processo estabelecido no seu próprio regimento. (CAMPOS, 1956, p. 119, v. II)

Tal entendimento decorre do princípio da separação dos poderes, que, para Francisco Campos, estaria violado se ao Poder Judiciário fosse concedido o “poder ilimitado” de rever as decisões já tomadas de maneira irrevogável pela Câmara. Para ele, uma vez que as matérias de natureza *interna corporis* foram confiadas a um determinado poder, dado o princípio da separação dos poderes, não se podem admitir duas competências atribuídas a poderes distintos sobre o mesmo objeto.

Para Silva Filho (2003, p. 88), Francisco Campos leva às últimas consequências o postulado da tripartição funcional do poder, defendendo a completa insubmissão do Poder Legislativo ao controle judiciário, mesmo na hipótese de cometimento de irregularidade no processo deliberativo das leis.

Sob a vigência da Constituição Federal de 1946, Cavalcanti (1966 *apud* Silva Filho, p. 89) ensinou que a parte formal do ato legislativo pode ser examinada pelo Poder Judiciário, já que o

legislador precisa observar, para a elaboração das leis, o que foi prescrito na Carta Magna, parte integrante das garantias individuais. Assim, nas palavras do autor:

[...] toda vez que o legislador ordinário tem a sua ação disciplinada e limitada por uma norma constitucional, perde a questão o seu caráter político e deixa de constituir *interna corporis*, para definir-se a competência judiciária.

Para Cavalcanti (1966 *apud* Silva Filho, 2003, p. 90), é fundamental que seja feita a distinção entre o que é exercício do poder político das Câmaras, “esfera em que se desenvolve a função discricionária e política da iniciativa, da conveniência, da oportunidade e da determinação do próprio conteúdo das leis”, e os casos em que as regras formais previstas na Constituição limitam o exercício de criação das leis, com o objetivo de assegurar direitos individuais ou coletivos de algum segmento da sociedade.

Já sob a vigência da Constituição Federal de 1988, Meirelles (2003) afirma ser proibida a apreciação dos atos *interna corporis* pelo Poder Judiciário. Porém, divergindo do que foi apresentado até agora, defende um conceito de matéria *interna corporis* mais restrito do que outros autores. Diz o publicista:

Interna corporis são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara. Tais são os atos de escolha da Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidades de seus membros (cassação de mandatos, concessão de licenças etc.) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração de regimento, constituição de comissões, organização de serviços auxiliares etc.) e a valoração das votações. (MEIRELLES, 2003, p. 683)

E continua ao dizer que, em relação ao controle judicial dos atos parlamentares, apenas nos casos de regras de seu funcionamento e de suas prerrogativas constitucionais pode-se falar de

atos *interna corporis*, portanto, de exclusiva apreciação das Câmaras.

Por fim, Meirelles (2003) inova ao aceitar que o controle feito pelo Poder Judiciário pode ser realizado tendo como base inclusive o regimento interno, desde que não adentre no mérito político da decisão tomada. Afirmo o professor:

[...] o Judiciário nada poderá dizer se, atendidas todas as **prescrições constitucionais, legais e regimentais**, a votação não satisfazer os partidos, ou não consultar o interesse dos cidadãos ou a pretensão da minoria. O controle judiciário 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*. (MEIRELLES, 2003, p. 684, grifo nosso)

A outra posição doutrinária a ser apresentada é a da professora Figueiredo (2003 *apud* Silva Filho, 2003, p. 93), que, em conformidade com o que foi exposto por Meirelles (2003), afirmou a importância de precisar com exatidão os limites dos *interna corporis*, para se evitar que a pretensa imunidade desses atos pudesse abrigar condutas desconformes com o ordenamento jurídico, de características arbitrárias. Afirmo a autora, quanto à natureza dos atos *interna corporis* e sua relação com os direitos individuais, que:

Os atos do corpo interno deverão estar condizentes, coerentes, com a Constituição ao serem emanados, e, ademais disso, ser executados fielmente, pois uma vez estabelecidos outorgam direitos subjetivos àqueles alcançados por suas disposições. (2003 *apud* SILVA FILHO, 2003, p. 93)

Assim, caso o direito subjetivo seja violado, é possível a anulação pelo Poder Judiciário do ato que provocou a ofensa, já que não estará mais restrito a questões internas do Parlamento.

Figueiredo (2003) levanta também a necessidade de observação por parte do Parlamento das regras internas, ao afirmar que, estando estas estabelecidas, aquele deve respeitá-las e vê-las rigorosamente obedecidas. Acrescenta a autora que o princípio constitucional do devido processo

legal norteia, assim como os processos judiciais e administrativos, também o Legislativo. Por consequência, para a efetiva afirmação desse princípio, nenhum ato pode estar imune a qualquer tipo de controle, ficando à mercê dos “governantes ocasionais”.

Nesse contexto, apresenta-se a discussão sobre o limite do controle judicial sobre os atos *interna corporis*. De um lado, a histórica relutância do Poder Judiciário em controlar os atos do Poder Legislativo, sob a alegação de que tal ação feriria o princípio da separação dos poderes. De outro, a necessidade de garantir o cumprimento de normas regimentais que definem direitos assegurados às minorias e desenvolvem questões que decorrem diretamente do princípio democrático – normas as quais, como visto anteriormente, têm força de lei.

Por tudo isso, justifica-se, a seguir, a necessidade de aplicação do controle dos atos do Poder Legislativo pelo Poder Judiciário, a fim de garantir direitos às minorias parlamentares.

4. O PODER JUDICIÁRIO E O CONTROLE DOS ATOS DO PODER LEGISLATIVO

Neste derradeiro Capítulo, buscar-se justificar a necessidade de realizar o controle judicial sobre as regras que consubstanciam direitos de minorias parlamentares – tanto de participarem do processo democrático de formação de normas, quanto de se oporem politicamente à maioria governante –, para, finalmente, analisar a forma com que o Supremo Tribunal Federal entende a questão dos atos *interna corporis* e os direitos assegurados às minorias parlamentares.

Como nessa questão há uma forte discussão sobre como os princípios da separação dos poderes e democrático devem ser aplicados, a primeira parte se destina a entender a interpretação principiológica do ordenamento jurídico. Posteriormente, remetendo-se novamente ao estudo desenvolvido por Habermas, procurar-se-á entender quais os limites que devem ser observados pelo controle judicial para não adentrar na competência legislativa. Habermas faz isso diferenciando o discurso de legitimação desenvolvido no Poder Legislativo e o discurso de aplicação, a cargo do Poder Judiciário. Assim ensina Macedo (2007, p. 80):

Habermas afirma que Legislativo e Judiciário dividem a tarefa de formalmente realizar o tratamento construtivo ou reconstrutivo das razões normativas, por meio de argumentações e formas de comunicação distintas. A teoria discursiva da democracia utiliza a distinção entre discursos de justificação, a cargo do Legislativo, que se estruturam em torno de pretensões de universalidade e abstração, e 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.

A terceira parte deste Capítulo se destina a entender, à luz da visão sistêmica desenvolvida por Luhmann (1993) – o qual define os sistemas político e jurídico como separados, com função e código distintos, mas interligados pela Constituição –, a relação de controle pelo

Poder Judiciário dos atos do Poder Legislativo.

E, finalmente, são analisadas as principais decisões do Supremo Tribunal Federal, sob a égide da Constituição Federal de 1988, a respeito dos atos *interna corporis* e dos direitos assegurados às minorias parlamentares.

4.1 A aplicação de princípios na interpretação judicial

Visto que o presente trabalho baseia-se em uma discussão doutrinária feita a partir de princípios de estatura constitucional, expressos ou não, tais como separação dos poderes, democrático, pluralismo político, majoritário e minoritário, o objetivo desta seção é introduzir a discussão quanto à forma com que esses princípios devem ser aplicados em uma tarefa interpretativa.

Canotilho (2008, p. 1159), em lição sobre a República Portuguesa, mas perfeitamente aplicável ao caso brasileiro, ensina que o “sistema jurídico do Estado Democrático de Direito português é um sistema normativo aberto de regras e princípios”. Assim, do gênero *normas* tem-se as espécies *regras* e *princípios*.

Decorre dessa afirmativa a necessidade de compreender qual a função dos princípios na interpretação das normas para a solução do caso concreto. Especificamente, com relação aos princípios, pode-se dizer que o princípio é caracterizado pela generalização, pela abstração lógica e pela sua falta de precisão.

Embora tanto regras quanto princípios sejam normas, ambos se diferenciam com relação à sua função e natureza. Dentre vários critérios de diferenciação, no entanto, o que mais se adequa ao objetivo do trabalho é o definido por Dworkin (2002), para quem o que distingue regras e princípios é a natureza lógica de cada um e o fruto dos respectivos modos de aplicação. Se, em um caso concreto, se verificar a previsão de aplicação de uma determinada regra, esta será feita de forma exclusiva, valendo então sua consequência jurídica e sendo afastada a de quaisquer

outras que se colocarem de maneira diversa, porque “no sistema não podem coexistir normas contraditórias ou mutuamente incompatíveis” (COELHO, 2007, p. 94). Portanto, as regras são excludentes, ou seja, têm validade ou não.

O que aparentemente é um simples ato de opção entre duas ou mais regras, na verdade revela-se uma complicada tarefa interpretativa até a escolha final sobre qual regra deve ser usada. Com o objetivo de eliminar as contradições, que não são comportadas no direito, a jurisprudência foi desenvolvendo ao longo dos tempos regras de aceitação geral que objetivam a resolução de conflitos aparentes²³ entre normas. Tal tarefa é alcançada pelos critérios cronológico, hierárquico e da especialidade. Contudo, ainda assim, existe a possibilidade de mesmo esses critérios não resolverem um conflito entre regras, o que, não raro, tem gerado um problema de incompatibilidade absoluta entre normas (ROSS, 1977, p. 124 – 125).

Em relação aos princípios, há um entendimento majoritário que acredita não ser necessária a criação de regras de colisão, já que esse tipo de norma, por natureza, não cria conflitos. Os princípios, diferentemente das regras, não têm uma hipótese e uma consequência abstratamente determinadas; eles, na verdade, precisam de uma complementação e uma limitação decorrente da sua relação dialética com outros princípios, o que afasta a possibilidade de ocorrerem colisões entre eles. Assim, o problema na aplicação dos princípios é saber qual deles será aplicado e a qual relação existente entre si.

Coelho (2007, p. 100) mostra de maneira esclarecedora a notável função que os princípios exercem na ordem constitucional:

[...] os princípios jurídicos possuem, igualmente, uma importante *dimensão institucional*, como fatores de criação e manutenção de *unidade política*, à medida que, nos momentos constituintes, por exemplo, graças à amplitude e à indeterminação dos seus enunciados – a comportarem leituras diversas –, eles viabilizam acordos ou pactos de convivência sem os quais as disputas ideológicas seriam intermináveis, e os conflitos delas resultantes não permitiriam a promulgação consensual de leis fundamentais.

²³ Para Coelho (2007, p. 95), antinomias reais permanecem insolúveis ou têm a sua resolução confiada ao poder discricionário do intérprete.

No momento de sua aplicação, é necessário ponderar e relativizar o peso de cada princípio. O intérprete, ao contrário do que é feito com as regras, diante de uma antinomia de princípios, não precisa escolher um em detrimento dos outros princípios possivelmente aplicáveis ao caso; ele deve, sim, fazer uma ponderação entre todos esses princípios. Alexy (1993, p. 89) discorre sobre a forma com que diversos princípios devem ser aplicados ao mesmo caso concreto:

[...] resolve-se esse conflito estabelecendo, entre os princípios concorrentes, uma relação de precedência condicionada, na qual se diz – sempre diante das peculiaridades do caso – em que condições um princípio prevalece sobre o outro, sendo certo que, noutras circunstâncias, a questão da precedência poderá resolver-se de maneira inversa.

Extraí-se dessa lição que não existe, entre os vários princípios, uma relação fixa de hierarquia. Ou seja, diante de uma mudança de contexto, pode-se mudar também a precedência entre os princípios. A não aplicação em um caso concreto não invalida o princípio ou o torna menos importante para futuras aplicações, já que os princípios jurídicos são preceitos de intensidade modulável. Assim, com variado grau de efetivação, os princípios devem ser aplicados dentro do possível, em virtude das possibilidades reais e das possibilidades jurídicas, esta última determinada pelos princípios e regras opostos.

Seguindo a linha de diferenciação entre regras e princípios, ensina Coelho (2007, p. 104):

[...] enquanto as regras nos dizem como devemos, não devemos ou podemos atuar em situações específicas, os princípios a esse respeito nada nos dizem diretamente, embora nos proporcionem critérios para tomar posição em circunstância só aparentemente indeterminada.

Embora o estudo de aplicação das normas (regras e princípios) apresente um campo vasto de discussão, conclui-se que, ao verificar a necessidade de aplicação de um princípio a um

determinado caso concreto, caberá ao interprete a missão de definir em qual nível de intensidade será esta aplicação. Portanto, nos casos judiciais referentes às questões *interna corporis* e aos direitos das minorias parlamentares, a Corte Constitucional, na busca por uma solução interpretativa, deverá, entre os vários princípios fundamentais para o Estado Democrático de Direito possivelmente aplicáveis, como o da separação dos poderes e o democrático, ponderar esta aplicação caso a caso, tendo em mente a possibilidade de cada princípio ser usado em maior ou menor grau a depender da situação fática que se apresenta.

A maneira com que Habermas, ao definir dois diferentes discursos – o de legitimação, desenvolvido no Poder Legislativo, e o de aplicação, a cargo do Poder Judiciário –, permitiu que fossem definidos limites para o controle judicial do processo legislativo, é o que será tratado a seguir.

4.2 O modelo de democracia procedimental: os discursos de legitimação e aplicação

Conforme discutido no Capítulo 2, Habermas (1997), ao analisar o processo de formação das normas, afirma que a criação do direito legítimo só é possível por meio de um procedimento deliberativo que garanta uma participação discursiva a todas as partes interessadas. Em uma sociedade plural e de grande complexidade, não é possível encontrar qual ética “correta” deve ser expressa pela norma, portanto faz-se legítima a norma que foi construída por um processo que permitiu a todos os segmentos sociais participarem de sua construção na busca pelos melhores argumentos – aqueles que serão positivados, ou seja, transformados em lei.

Tendo como marco teórico a teoria discursiva proposta por Habermas, cumpre analisar o controle jurisdicional das normas. Para isso, levanta-se quais os parâmetros devem ser considerados no controle das leis sem que essa atividade adentre na esfera de poder do Legislativo e judicialize a política.

Parte-se da premissa de que, em um processo deliberativo, encontrar um consenso é diretamente proporcional à complexidade e pluralismo da sociedade. Com vários participantes

tentando influenciar o desenrolar do discurso, surge, nas palavras de Viveiros de Carvalho (2002), “a suspeição de um procedimento em que não existam meios de garantir o respeito a um conjunto mínimo de regras destinadas a atribuir à deliberação eventualmente em curso uma legítima ‘pretensão de correção’”.

Para Habermas (1997, p. 300, v. I), a princípio, o reexame das decisões parlamentares poderia dar-se na forma de um autocontrole do legislador, institucionalizado em uma comissão parlamentar que inclui juristas especializados. Dessa forma, continua o autor, poder-se-ia aumentar a racionalidade do processo de legislação, já que obrigaria o legislador a manter presente durante as deliberações o conteúdo normativo dos princípios constitucionais²⁶.

Entretanto, como registro histórico, em defesa da institucionalização de um tribunal constitucional, Hans Kelsen apresenta no plano político-jurídico o que Habermas afirma ser o argumento definitivo para a criação de um tribunal constitucional:

Uma vez que nos casos mais importantes de transgressão da constituição o Parlamento e o governo passam a ser partes litigantes, recomenda-se apelar para uma terceira instância para decidir o conflito, a qual esteja acima dessa oposição, impossibilitada ela mesma de exercer o poder, a qual divide essencialmente a constituição entre o governo e o Parlamento. Isso confere inevitavelmente um certo poder a tal instância. Porém, o fato de atribuir a um órgão o simples poder de controlar a constituição não é o mesmo que fortalecer ainda mais o poder de um dos dois portadores principais do poder, conferindo-lhe o controle da constituição. KELSEN (1931 *apud* Habermas, p. 302, v. I)

Recorrendo à teoria do discurso de Habermas, pode-se afirmar que as atividades legislativa e jurisdicional se distinguem por apresentarem lógicas argumentativas diversas, sob a forma dos discursos de justificativa e de aplicação, respectivamente.

Macedo (2007, p. 163), citando Habermas (1997), ao apresentar a maneira com que as argumentações dos discursos de justificativa e de aplicação se desenvolvem, afirma:

²⁶ A título de registro, na prática, é o que procuram fazer as Comissões de Constituição e Justiça das Casas Parlamentares: trazer ao debate a questão da juridicidade e constitucionalidade das normas, muito embora frequentemente a questão política se sobreponha à discussão jurídica.

O **discurso de justificativa** desenvolvido no Legislativo articula-se em torno de pretensões de **universalidade** e **abstrações**, ao passo que os **discursos de aplicação**, a cargo do Judiciário, visam concretizar o sentido de normas gerais e se concentram **na adequação da norma** que irá reger o caso singular, no qual tem lugar a tensão entre *segurança jurídica* e *pretensão de justiça* e se percebe a função socialmente integradora da ordem jurídica e da pretensão de legitimidade do direito. (grifo nosso)

A atuação do controle do Poder Judiciário sobre o processo legislativo enfrenta um dilema. De um lado, cabe ao Poder Judiciário garantir a preservação do papel do processo legislativo como aquele que permite a transformação da vontade política em direito legítimo, por meio de um procedimento democrático e racional, o que possibilita a integração social. Por outro lado, sua atuação não pode invadir a esfera do Poder Legislativo, judicializando a política, de maneira a desequilibrar as forças dos poderes do Estado.

Ao distinguir os discursos de justificação e de aplicação, o modelo procedimental de Habermas permite o estabelecimento de um equilíbrio entre os poderes e cria um limite ao controle judicial, que deve versar sobre “a defesa das regras do jogo político democrático e dos *exigentes pressupostos comunicativos e procedimentais* que viabilizam a formação racional e democrática da vontade política, nos moldes propostos em uma teoria discursiva da democracia”, como diz claramente Macedo (2007, p. 164).

Quem faz o papel de legitimador do direito é o Poder Legislativo, e isso reside justamente na sua função justificadora. O que motivou a opção da maioria por determinada escolha política não pode ser objeto de controle judicial; caso contrário, o Poder Judiciário substituiria o Poder Legislativo e o seu processo de formação de normas – o canal em que o pluralismo democrático se expressa.

Habermas (1997, p. 329, v. I), nesse sentido, ao discorrer sobre os discursos jurídicos e políticos, assevera:

[...] os discursos jurídicos podem pretender para si mesmos uma elevada suposição de racionalidade, porque discursos de aplicação são especializados em questões de aplicação de normas, sendo por isso institucionalizados no quadro da clássica distribuição de papéis entre partidos e um terceiro imparcial. Pela mesma razão, porém, eles **não podem substituir discursos políticos**, que são talhados para a fundamentação de normas e determinações de objetivos, **exigindo a inclusão de todos os atingidos**. (grifo nosso)

Conclui-se então que, no modelo procedimental de Habermas, o Poder Judiciário tem um papel claramente definido no controle do processo legislativo: proteger “as condições processuais da gênese democrática das leis” que “asseguram a legitimidade do direito”. Em outras palavras, garantir que o processo legislativo assegure a participação plural dos diversos segmentos da complexa sociedade e, por consequência, a formação de uma norma legítima para o paradigma do Estado Democrático de Direito. Para tal é necessário que se observe estritamente a questão da aplicação de normas, sem adentrar nas opções políticas feitas pelo Poder Legislativo.

No próximo Item, continuará a explanação entre os limites do controle judicial sobre o processo legislativo, agora com enfoque na teoria sistêmica, a qual afirma que os sistemas político e jurídico operam separadamente, com código e funções distintos, o que permite mostrar os limites de cada um.

4.3 A política e o jurídico à luz da teoria sistêmica

A principal alegação contrária à realização do controle jurisdicional sobre o processo legislativo, basicamente em relação ao regimento interno, mas também a outras normas como atos da presidência e questões de ordem, é a de que o Poder Judiciário estaria invadindo a competência de legislar do Poder Legislativo. Tem-se, portanto, um problema de delimitação de limites entre política e direito.

Embora se deva considerar que existam diversos pontos de contato entre direito e política, buscar-se-á, a partir da teoria sistêmica, de matriz luhmanniana, delimitar os escopos entre os

sistemas jurídicos e político, que, para Bernardes Júnior (2009, p. 137), “expressam, no fundo, a permanente tensão existente entre o constitucionalismo e a democracia, os quais, a partir de uma perspectiva distorcida, têm sido vistos como realidades antagônicas”, concebendo-os como subsistemas sociais, a partir de uma perspectiva comunicacional.

Inicialmente, cumpre apresentar alguns conceitos formulados por Luhmann (1993) a respeito da teoria sistêmica. Para Luhmann, sistemas altamente especializados surgiram a partir do processo de incremento da complexidade da sociedade, criando-se uma necessidade de diferenciação funcional capaz de lidar com esta realidade social de grande complexidade.

Esses sistemas seriam autopoieticos, ou seja, com capacidade de produzir a si mesmos, graças a uma rede recursiva de operações; entre eles, estariam os sistemas sociais, que produzem comunicação. Luhmann (1993 *apud* Bernardes Júnior, 2009, p. 139) assevera:

A teoria geral dos sistemas exige que se indique com precisão a operação que realiza a autopoiese do sistema e que deste modo delimita o sistema em relação ao seu ambiente. No caso dos **sistemas sociais**, isso sucede mediante a **comunicação**. A comunicação tem todas as propriedades necessárias para a autopoiese do sistema: é uma operação genuinamente social (e a única genuinamente tal). É uma operação porque pressupõe o concurso de um grande número de sistemas de consciência, mas, precisamente por isso, como unidade, não pode ser imputada a nenhuma consciência isoladamente. É social porque de nenhum modo pode ser produzida uma consciência comum coletiva, vale dizer, não se pode chegar ao consenso no sentido de um acordo completo; e, sem embargo, a comunicação funciona. (grifo nosso)

Cabe informar também que os sistemas parciais (política e direito, por exemplo) estão contidos no sistema *sociedade*. Um sistema parcial operacionaliza um código exclusivo, sendo que isso lhe confere o caráter autopoietico. Ademais, tudo que circunda o sistema parcial é chamado de ambiente.

Passa-se agora a caracterizar os sistemas do direito e da política, com base nos seus respectivos códigos e funções. A função do direito é a de estabilizar expectativas comportamentais. Tem um caráter de contrafactualidade, já que a norma, independentemente de

ser contraditada pelos fatos, mantém a sua função; isto é, uma lei que institui uma proibição não perde a validade caso alguém pratique o que é vedado normativamente.

Já a função da política é basicamente valorativa, sendo que o seu objetivo é escolher, entre diversos valores postos como relevantes para a sociedade, aqueles que serão escolhidos politicamente e traduzidos em normas jurídicas. O sistema político fornece ao direito as premissas matérias que serão utilizadas para as decisões de cunho jurídico.

Sendo o código “um esquema binário que expressa uma distinção específica, própria de cada sistema e que lhe permite diferenciar-se de seu ambiente, segundo a concepção luhminniana de unidade de diferença” (BERNARDES JÚNIOR, 2009, p. 146), então o sistema jurídico opera pelo código lícito/ilícito, e o sistema político pelo código maioria/minoria, governo/oposição ou mesmo mais poder/menos poder. Extraí-se então que uma decisão política, tomada com base no código maioria/minoria, pode, caso, por exemplo, viole a Constituição, ser considerada ilícita pelo sistema jurídico.

Assim, o sistema político deve, dentro de uma ampla gama de opções decisórias, escolher aquela determinada pelo código maioria/minoria. Graças a esse amplo espectro, Campilongo (1997, p. 25) afirma que “a política opera num quadro de complexidade elevada e indeterminada”.

O direito, por sua vez, deve resolver demandas com base em premissas legais existentes, em que pretensões a direito já são claramente postas, o que o faz atuar em um contexto já reduzido de complexidade e determinado por limites estruturais mais rigorosos.

Importante nessa interação é que o direito baseia-se em normas oferecidas pelo sistema político, deliberadas com base no código maioria/minoria. Sabendo que o sistema político busca a adoção de critérios de generalidade e abstração, sendo impossível ao legislador prever todas as possíveis situações de relevo para o sistema do direito, a opção feita por aquele sistema, traduzida em lei, carrega consigo uma margem de indeterminação semântica.

Assim, ao se deparar com o caso concreto, em que normas ou princípios conflitam entre si, o sistema jurídico deve:

[...] preencher o hiato semântico entre aquilo que o legislador foi capaz de prever, em abstrato, e o que efetivamente ocorreu no campo fático, com todas as particularidades e especificidades da situação de aplicação que escaparam ao juízo do legislador, mas que devem ser consideradas pelo aplicador da norma. (BERNARDES JÚNIOR, 2009, p. 150)

Saliente-se o papel da Constituição como elo entre o direito e a política, o que viabiliza o funcionamento das relações entre os dois sistemas, com a política conferindo efetividade ao direito e este, por sua vez, conferindo legitimidade à política.

Entretanto, o acoplamento estrutural, realizado pela Constituição é de fundamental importância para a ordem democrática, só é possível caso seja assegurado à Carta Magna o seu caráter de supralegalidade, o que, por consequência, vincula a necessária existência de uma jurisdição constitucional especializada no código binário lícito/ilícito que exerça o controle de constitucionalidade sobre as leis, mas também sobre o processo de formação destas.

Após serem analisadas as relações entre política e direito e o papel de ligação desempenhado pela Constituição, sob o viés da teoria sistêmica, cabe agora responder à recorrente afirmação de que se estaria judicializando a política, caso o Judiciário intervenha em questões relativas ao processo legislativo.

Por sua vez, cabe ao Supremo Tribunal Federal exercer o seu papel contramajoritário, funcionalmente jurídico, com base no código constitucional/inconstitucional, buscando a estabilização de comportamentos, e fazer valer a necessidade de cumprimento da Constituição e dos procedimentos de formação das normas, sejam de índole constitucional ou regimental.

Assim, quando o Poder Judiciário se declara incompetente para julgar questões referentes às normas regimentais, fica para o Parlamento, que delibera por maioria, a responsabilidade pelo controle de um regramento que protege o Parlamento, em especial as minorias parlamentares, mas, em última instância, protege a sociedade contra ações arbitrárias das maiorias eleitas.

Desvirtua-se também o princípio da separação dos poderes, que tem como fundamento

básico, conforme visto no Capítulo 3, Item 3,1, o de impor limites aos poderes e, como tal, é comumente invocado pela Suprema Corte para não controlar atos emanados pelo Poder Legislativo. Contudo, processo inverso a esse acontece quando o Poder Judiciário não exerce a sua função de controle sobre atos do legislativo: a balança de poder pende para o Poder Legislativo, que passa a possuir um conjunto de normas e atos inalcançáveis do ponto de vista do controle judicial.

Nas palavras de Bernardes Júnior (2009, p. 155), é exatamente isso que ocorre:.

[...] quando o Judiciário se demite da sua função constitucional de zelar pela regularidade do procedimento de elaboração legislativa, cujo transcurso então se dá ao sabor do jogo político, desenvolvido sem a garantia da observância das regras que o presidem.

Compromete-se, dessa forma, a legitimidade que o direito fornece à política, mediante seu procedimento juridicamente válido, em face de não existirem os meios para o cumprimento deste. O controle de constitucionalidade das normas procedimentais passa a se operar no interior das Casas Legislativas, com base no código maioria/minoria. Por consequência, prejudica-se a ideia de complementação e implicação recíproca entre Constituição e democracia.

Conclui-se, então, que, sob a visão da teoria sistêmica, o controle judicial do processo legislativo se encontra plenamente justificado, dada as diferentes funções atribuídas aos sistemas jurídico e político, que atuam separadamente, realimentando-se a si mesmos, com o direito gerando o direito e a política gerando a política, interligados via Constituição. Quando se admite que um conjunto de normas jurídicas procedimentais não é suscetível ao controle judicial, com a alegada justificativa de se evitar a judicialização da política, na verdade corrompe-se o papel cuja execução foi instituída a cada sistema. Isso acaba por gerar um problema de legitimidade das leis, já que o conjunto de normas procedimentais concebidas para este fim passa a não ser regulado pelo direito, mas pela vontade da maioria do Poder Legislativo.

4.4 A posição do Supremo Tribunal Federal sobre a questão dos atos *interna corporis* e os direitos das minorias parlamentares

A linha de trabalho até aqui seguida buscou justificar doutrinariamente a presença do controle judicial sobre o processo legislativo, para garantir não só para as minorias parlamentares, mas a toda a sociedade, (1) a preservação das regras que regem o jogo democrático de formação das normas e (2) a proteção de direitos assegurados àqueles que exercem uma oposição política dentro do Parlamento.

Neste Item serão analisadas as principais decisões do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema atos *interna corporis* e direitos das minorias parlamentares, sob a vigência da Constituição Federal de 1988. Além de analisar o posicionamento do STF sobre os principais casos em questão, buscar-se-á avaliar se a Suprema Corte apresentou algum indício de que mudou a sua maneira de interpretar o problema.

A análise é pelo Mandado de Segurança nº 22.503, de 1996, impetrado perante o Supremo Tribunal Federal por deputados federais da oposição, durante a tramitação na Câmara dos Deputados da PEC 33-A, de 1995. Na ocasião, alegou-se ofensa a três dispositivos do ordenamento jurídico pátrio: (1) o autor da proposição não pode ser seu relator³⁰, (2) a emenda aglutinativa estaria desconforme com o previsto no RICD³¹ e (3) a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não poderia ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa³². Segue a ementa:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, RELATIVO A TRAMITAÇÃO DE EMENDA CONSTITUCIONAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DE DIVERSAS NORMAS DO REGIMENTO INTERNO E DO ART. 60, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRELIMINAR: IMPETRAÇÃO NÃO CONHECIDA QUANTO AOS FUNDAMENTOS

³⁰ Art. 48, parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

³¹ Art. 118, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

³² Art. 60, § 5º, da Constituição Federal.

REGIMENTAIS, POR SE TRATAR DE MATÉRIA INTERNA CORPORIS QUE SÓ PODE ENCONTRAR SOLUÇÃO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO, NÃO SUJEITA À APRECIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO; CONHECIMENTO QUANTO AO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. MÉRITO: REAPRESENTAÇÃO, NA MESMA SESSÃO LEGISLATIVA, DE PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DO PODER EXECUTIVO, QUE MODIFICA O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, ESTABELECE NORMAS DE TRANSIÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS (PEC Nº 33-A, DE 1995).

I – Preliminar.

1. Impugnação de ato do presidente da Câmara dos Deputados, que submeteu à discussão e votação emenda aglutinativa, com alegação de que, além de ofender ao parágrafo único do art. 43 e ao § 3º do art. 118, estava prejudicada nos termos do inc. VI do art. 163, e que deveria ter sido declarada prejudicada, a teor do que dispõe o n. 1 do inc. I do art. 17, todos do Regimento Interno, lesando o direito dos impetrantes de terem assegurados os princípios da legalidade e moralidade durante o processo de elaboração legislativa. A alegação, contrariada pelas informações, de impedimento do relator – matéria de fato – e de que a emenda aglutinativa inova e aproveita matéria prejudicada e rejeitada, para reputá-la inadmissível de apreciação, é questão interna corporis do Poder Legislativo, não sujeita à reapreciação pelo Poder Judiciário. Mandado de segurança não conhecido nesta parte.

2. Entretanto, ainda que a inicial não se refira ao § 5º do art. 60 da Constituição, ela menciona dispositivo regimental com a mesma regra; assim interpretada, chega-se à conclusão de que nela há uma ínsita questão constitucional, esta sim sujeita ao controle jurisdicional. Mandado de segurança conhecido quanto à alegação de impossibilidade de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada poder ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

II – Mérito.

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

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

3. Mandado de segurança conhecido em parte, e nesta parte indeferido (grifo

nosso).

A corrente majoritária foi no sentido de que ao tribunal só é permitido conhecer da ação na parte que ofende a Constituição, reafirmando o entendimento jurisprudencial da Corte que considera a interpretação dos regimentos internos matéria *interna corporis*. Importante lembrar foram dois os posicionamentos divergentes no julgamento. Para o primeiro, deve ser conhecida também a alegada ofensa regimental, já que o devido processo legislativo é um direito individual do parlamentar; e para o segundo, não deve a ação ser conhecida em sua integralidade. Este último não será considerado para discussão no presente trabalho, dado que, sob a égide da Constituição Federal de 1988, trata-se de um posicionamento isolado dos ministros, que não prosperou em decisões subsequentes, o qual faz remissão ao início da doutrina *interna corporis*, fruto da reação do Estado Liberal ao absolutismo monárquico, e que, nos tempos atuais, de sociedade complexa e participação efetiva dos cidadãos no processo político, não se mostra compatível com o Estado Democrático de Direito.

O ministro Sydney Sanches, do Supremo Tribunal Federal, no MS 22.503/96, em seu voto vencedor, alega que os deputados federais impetrantes não possuem direito público subjetivo em relação a alguma interpretação das normas regimentais. Considera, assim, que o puro cumprimento de um comando regimental não consubstancia direito individual do parlamentar ao devido processo legislativo. Posição essa corroborada pelo ministro Moreira Alves, no mesmo Mandado de Segurança, para quem “atos *interna corporis* são aqueles que, imunes ao controle judicial, dizem respeito a questões relativas à aplicação de normas regimentais, quando não violam direitos subjetivos individuais, quer de terceiros, quer dos próprios membros do Congresso”.

Abre-se um parêntese para registrar que semelhante posicionamento foi adotado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.038, de 1999, na qual deputados da Assembleia Estadual da Bahia requereram a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 7.483, de 1999, por vício de forma. Os impetrantes alegaram ofensa ao devido processo legislativo, em virtude de não ter sido distribuída a matéria para determinada comissão. Foi indeferido o pedido liminar sob a alegação de que se tratava de matéria *interna corporis*, concretizada nas palavras do ministro Maurício Corrêa, que reafirmou o posicionamento de não interferir em violações aos

regimentos internos, o que, como já foi dito, pelo que foi discutido até aqui, não encontra justificativa doutrinária, ante a necessidade de garantir o direito pela viabilização da produção democrática das normas.

O relator original do MS 22.503/96, o ministro Marco Aurélio apresenta uma visão mais adequada ao Estado Democrático de Direito, ao afirmar ser obrigatória a observação das normas regimentais independentemente de ostentarem estatutura constitucional ou não. Para o ministro, agir de forma contrária é caminhar para o totalitarismo, ao não ser preservada a atividade parlamentar das minorias.

Sem aprofundar no mérito das normas regimentais - quais dizem respeito ou não ao princípio democrático, por exemplo - , ao se colocar contrário ao controle, o julgamento do MS 22.503/96 pelo pleno do tribunal não reconhece a equiparação existente entre a norma regimental e a lei, ambas de observância obrigatória, especialmente a quem as aplica. O fato de o regimento interno ter como função a de viabilizar democraticamente a formação de normas legítimas, o que, por consequência, deve assegurar o respeito à participação das minorias, não foi debatido pela Suprema Corte, que sequer conheceu da ação.

Cumprе salientar que o ministro Sepúlveda Pertence, no referido mandado de segurança, alegou a carência de uma base dogmática inequívoca para que se pudesse dimensionar a contenção realizada pelo Poder Judiciário sobre os atos *interna corporis*. Com esse exato objetivo, Biglino Campos (1991) apresenta um estudo detalhado a respeito de quais normas do processo legislativo são passíveis ou não de convalidação, tratando-as como irregularidades irrelevantes ou vícios essenciais.

As irregularidades irrelevantes referem-se ao desrespeito a normas úteis ao processo legislativo, porém não necessárias, que estão contidas no regimento ou na própria Constituição. Como exemplo, cita-se a necessidade de cada comissão da Câmara dos Deputados, em projetos de tramitação ordinária, proferirem parecer em até quarenta sessões³³. Caso isso não ocorra, e a norma venha a ser transformada em lei, a irregularidade é sanada.

³³ Art. 52, IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

No caso de um vício ocorrer em uma norma de natureza essencial, isso compromete todo o procedimento de formação e, por consequência, a própria lei, afastando a possibilidade de convalidação. Para Biglino Campos (1991) são aqueles normas que concretizam o conteúdo referente ao princípio democrático e seus três elementos: (a) regra da maioria; (b) participação nas discussões e deliberações e (c) publicidade. Entretanto, a autora afirma ser necessário analisar o caso concreto para julgar um desvio no processo legislativo como sanável ou não, o que no caso do MS 22.503 fica prejudicado já que, como afirmado anteriormente, a Suprema Corte sequer conheceu a ação.

Outro ponto a se debater é quanto à legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com o objetivo de impugnar o processo legislativo com alegação de vício de forma. Para o Supremo Tribunal Federal tal legitimidade é privativa de parlamentares, sendo negada a sua extensão a partidos político ou àqueles cidadãos que não sejam parlamentares³⁴. Não se admite a tese de ameaça concreta a direito individual destes cidadãos, mesmo a sociedade sendo a principal destinatária das normas, que, conforme o modelo procedimental de Habermas, estas normas devem ser produzidas em condições que permitam a participação democrática de todos. Ademais, a título de registro, sabe-se que a Constituição Federal prevê a iniciativa popular para as leis³⁵, de acordo com a jurisprudência vigente da Suprema Corte, um dos cidadãos signatários desta norma não teriam legitimidade ativa para impetrar um mandado de segurança contra algum pretenso vício formal de inconstitucionalidade durante o seu processo de formação.

Ainda sobre a legitimidade para impetração de mandado de segurança dada ao parlamentar, esta cessa com a aprovação da norma. Usando as palavras de Macedo (2007, p. 139):

A legitimidade privativa do parlamentar cessa com a aprovação do projeto de lei ou da proposta de emenda constitucional, já que, de outro modo, estar-se-ia transformando o mandado de segurança em sucedâneo da ação direta de

³⁴ MS 20.257, MS 21.642, MS 21.303.

³⁵ Art. 61, § 2º, Constituição Federal.

inconstitucionalidade³⁶. Transformada em norma jurídica, a impugnação por vício formal se dará em sede de controle concentrado, proposta pelos legitimados constitucionais, ou de controle difuso de constitucionalidade.

Entre os Ministros que refutam o controle das normas regimentais, é recorrente a ideia de proteção à independência e harmonia dos poderes, que estaria sendo ameaçada caso fosse permitido o controle judicial. Nesse sentido, o Ministro Francisco Rezek, do Supremo Tribunal Federal, no MS 22.503, afirma:

[...] ainda que se produza incidente capaz de convencer determinados congressistas de que alguma prerrogativa sua foi arranhada, de que as normas regentes do funcionamento da casa não forma fielmente obedecidas, a solução há de encontrar-se dentro do próprio Congresso. [...] Quando nesse quadro ocorra um erro, uma regência porventura desastrada, infeliz, ou destoante da norma regimental aplicável, isso decididamente não é algo corrigível pela pena dos juízes. É algo que induz a pensar na responsabilidade política de cada dignitário, dentro do Congresso Nacional, antes seus próprios pares, todos pelo povo para o ofício legislativo.

Vão nesse sentido diversos julgamentos do Supremo Tribunal Federal em questões *interna corporis* que analisados empiricamente mostram que argumento básico para se negar qualquer outra interpretação que busque resguardar garantias e direitos subjetivos assegurados às minorias é a proteção ao princípio da separação dos poderes. Conforme visto no Capítulo 3, sobre a imunidade dos atos parlamentares, este princípio tem base constitucional, fundamenta a relação entre os três Poderes e foi concebido com o objetivo de controlar o poder pelo poder. Entretanto, o Tribunal Constitucional não pode se restringir a aplicar um único princípio constitucional de forma absoluta. A Constituição Federal de 1988 é o ápice de um sistema jurídico pátrio e contém outras regras e princípios. A tarefa interpretativa da Suprema Corte deve considerar no caso em análise, além do princípio da separação dos poderes, outros de mesma estatura jurídica, como o princípio democrático e o princípio minoritário, dele decorrente e a

³⁶ ADI 3.619; MS 22.487/DF; MS 21.648/DF; MS 22.986/ DF.

depende da situação que se apresenta aplicar em maior ou menor grau cada princípio envolvido na discussão, da maneira exposta por Dworkin (2002).

Considerando as decisões do Supremo Tribunal Federal vistas até agora, pode-se afirmar que o posicionamento majoritário do tribunal segue o sentido de, em cumprimento ao princípio da separação dos poderes, não exercer o controle sobre atos legislativos que interpretem os regimentos internos. Assim sendo, a Suprema Corte (1) compromete a gênese democrática das normas, ao não exercer sua função constitucional de responder com o código lícito/ilícito a questões jurídicas – e não, políticas – geradas no interior do Parlamento; (2) aplica sistematicamente o princípio da separação dos poderes e afasta o princípio democrático, sem realizar a necessária ponderação caso a caso dos dois princípios constitucionais; (3) não assegura a função de realizar a integração social dada ao processo legislativo, com a participação de todos os segmentos da sociedade, representados pelos membros Parlamento; e (4) não reconhece de forma efetiva as minorias parlamentares como um grupo com direitos e deveres no ordenamento jurídico pátrio.

No entanto, em 2005, o Supremo Tribunal Federal proferiu uma decisão no Mandado de Segurança nº 22.831 que aparentemente inaugura um novo posicionamento da Suprema Corte com relação à proteção dos direitos das minorias parlamentares. Para empreender o controle judicial, utilizou-se como justificativa a existência no ordenamento jurídico brasileiro de um “estatuto constitucional das minorias parlamentares”.

No caso em questão, o Presidente do Senado Federal negou-se a suprir omissão de Líderes Partidários na função regimental³⁷ de indicar os seus representantes para compor a chamada CPI dos Bingos, que tem por finalidade “investigar e apurar a utilização das casas de bingo para a prática de crimes de ‘lavagem’ ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como a relação dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado”³⁸.

O Supremo Tribunal Federal determinou que fosse feita a aplicação analógica do

³⁷ Art. 66, Regimento Interno do Senado Federal.

³⁸ Requerimento nº 245, de 2004, do Senador Magno Malta e outros.

dispositivo previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados³⁹ que informa que na omissão dos Líderes Partidários cabe ao Presidente da Casa fazer a indicação dos membros que irão compor a comissão, possibilitando assim a instalação e início dos trabalhos da chamada “CPI dos Bingos“. Segue a ementa:

E M E N T A: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI - TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES "INTERNA CORPORIS" DAS CASAS LEGISLATIVAS - VIABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º) - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: REQUISITOS CONSTITUCIONAIS.

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

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

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

- Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subsequentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela

³⁹ Art. 33, § 1º, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

possível, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 - RTJ 180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais.

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

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

- Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares. - A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar.

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

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

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

- O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa promessa constitucional inconsequente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta. - A maioria legislativa, mediante deliberada inércia de seus líderes na indicação de membros para compor determinada Comissão Parlamentar de Inquérito, não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar em torno de fato determinado e por período certo.

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

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

- Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional. Questões políticas. Doutrina. Precedentes. - A ocorrência de desvios jurídico-constitucionais nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito justifica, plenamente, o exercício, pelo Judiciário, da atividade de controle jurisdicional sobre eventuais abusos legislativos (RTJ 173/805-810, 806), sem que isso caracterize situação de ilegítima interferência na esfera orgânica de outro Poder da República.

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

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

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

Ao assegurar às minorias parlamentares o direito, mediante a apresentação de

requerimento assinado por 1/3 dos membros do Senado Federal, com a especificação de fato determinado a ser investigado e por prazo certo, exercer sua função fiscalizatória, usando para isso o mais efetivo dos instrumentos à disposição - as comissões parlamentares de inquérito - o STF alegou não se tratar de matéria *interna corporis*, até então recorrentemente aceita, para casos semelhantes, como, por exemplo, no MS 22.494, da chamada “CPI dos Bancos”. Nas palavras do Ministro-Relator Celso de Mello do MS 22.831:

Rejeito a questão prejudicial em referência, eis que o fundamento em que se apoia a presente impetração mandamental concerne à alegação de ofensa a direitos impregnados de estatura constitucional, o que legitima, por si só, afastado o caráter '*interna corporis*' do comportamento ora impugnado, o exercício, pelo Supremo Tribunal Federal, da jurisdição que lhe é inerente.

Nesta decisão, o Supremo Tribunal Federal ao reconhecer o “estatuto constitucional das minorias parlamentares” aplica em grau diferente os princípios da separação dos poderes - até então levado de forma quase absoluta, o que impedia a revisão de atos relacionados à interpretação dos regimentos internos - e o princípio democrático, que salienta a importância da garantir prerrogativas às minorias. Novamente recorre-se ao Ministro-Relator Celso de Mello para esclarecer o caso:

[...] o regime democrático, analisado na perspectiva das delicadas relações entre o Poder e o Direito, não tem condições de subsistir, quando as instituições políticas do Estado falharem em seu dever de respeitar a Constituição e as leis, pois, sob esse sistema de governo, não poderá jamais prevalecer a vontade de uma só pessoa, de um só estamento, de um só grupo ou, ainda, de uma só instituição. [...] Na realidade, impõe-se, a todos os Poderes da República (e aos membros que os integram), o respeito incondicional aos valores que informam a declaração de direito e aos princípios sobre os quais se estruturam, constitucionalmente, a própria organização do Estado. [...] o princípio da separação de poderes não pode ser invocado para estabelecer, em torno de um dos órgãos da soberania nacional, um indevassável círculo de imunidade que torne insuscetível de revisão judicial, atos ou omissões emanados dos órgãos dirigentes das Casas legislativas, ainda mais naquelas situações em que, das condutas impugnadas, derive alegada vulneração a direitos titularizados por membros do Congresso Nacional, mesmo que - tal como sucede na espécie - sejam integrantes dos grupos parlamentares minoritários.

Outro ponto a ser considerado no MS 24.831 é a colocação do Ministro Marco Aurélio que considera a omissão de não indicar os membros para a comissão parlamentar de inquérito um ato político, inerente à atuação parlamentar, entretanto a Mesa Diretora do Senado Federal, na figura do seu Presidente, tem a viabilização da instalação da CPI como ato vinculado à apresentação de requerimento de constituição desta com todos os requisitos constitucionais preenchidos.

A inovadora decisão proferida no MS 24.831 repercutiu em decisão liminar proferida pelo Ministro Eros Grau com sede no Mandado de Segurança nº 26.460 quando alegando que o sistema jurídico-político brasileiro dedica especial cuidado às minorias e reafirmando o reconhecimento ao “estatuto constitucional das minorias parlamentares” deferiu pedido de liminar do Partido Socialismo e Liberdade - PSOL contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados consubstanciado na Resolução nº 1, de 2007, que não reconhecia a constituição da Liderança deste partido.

Conclui-se, portanto, que apesar de um longo histórico de decisões do Supremo Tribunal Federal, o qual em virtude de alegada proteção ao princípio da separação dos poderes, absteve-se de conhecer questões relativas à interpretação regimental, o MS 24.831, aparentemente, tornou-se um divisor de águas a favor do reconhecimento de direitos assegurados às minorias parlamentares e de sua participação na formação democrática das normas, fato este que parece mais adequado ao paradigma do Estado Democrático de Direito, ao respeito aos segmentos minoritários da sociedade que exercem uma oposição política ao governo e à visão que o respeito às regras do processo legislativo é uma garantia da sociedade que não pode se submeter à vontade exclusiva de maiorias parlamentares eventuais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste trabalho foi justificar a legitimidade do controle judicial em defesa dos direitos de atuação das minorias parlamentares. Para isso, uma das análises foi a forma com que o Supremo Tribunal Federal, sob a vigência da Constituição Federal de 1988, trata os direitos assegurados às minorias parlamentares frente a alegação de que o ato pretensamente impugnado refere-se à questão *interna corporis*, portanto, imune ao controle judicial. Mas, além disso, buscou-se justificar a necessidade de uma de um maior ativismo por parte da Suprema Corte em defesa das minorias parlamentares.

Nesse sentido, foi mostrado que, em um contexto social plural e complexo o Estado Democrático de Direito foi instituído também com o intuito de sanar o problema da baixa participação popular nas decisões tomadas pelo Estado. A partir de então, as esferas pública e privada, anteriormente tratadas distintamente, passaram a ser vistas de forma entrelaçadas. Assim, e com base no estudo feito durante todo o trabalho, pode-se concluir que:

Primeiramente, sabe-se que as normas carregam consigo um determinado valor ético. Entretanto, nessa sociedade plural e complexa é inviável encontrar a medida ideal deste valor ético, o qual as normas devam carregar consigo. Por isso, o processo legislativo possui uma importante função social: permitir que todos os segmentos da sociedade possam agir discursivamente com o objetivo de influenciar o processo de formação de normas.

Além disso, pode-se afirmar que somente quando viabilizadas as condições de ação para todos os cidadãos, também diretamente, mas principalmente por meio de seus representantes, com destaque nesta pesquisa para as minorias parlamentares, é que o processo de deliberação de normas permite a criação do direito legítimo, assegurando a gênese democrática das normas.

Em terceiro lugar, o princípio democrático, que deve balizar todas as discussões/decisões que objetivam a criação de direitos, apresenta três elementos básicos: (a) regra da maioria, (b) participação nas discussões e deliberações e (c) publicidade. Cada qual com sua origem e

justificativa, mas todos de observância obrigatória no processo legislativo. O princípio democrático garante à maioria a vitória nas deliberações, assim como assegura às minorias o direito de participar das discussões e votações.

Conclui-se também que os regimentos internos das Casas Parlamentares são de observação obrigatória, portanto, parâmetro suficiente para o controle judicial, até porque, em última instância, a sociedade é o destinatário das normas que regem a forma de produção de leis, a qual se submeterá ao produto deste processo. Além disso, várias de suas regras, ao carregarem um conteúdo referente ao princípio democrático, tornam-se parte do bloco de constitucionalidade.

Em relação à oposição política pode-se afirmar que este é um conceito de difícil delimitação por conta das divergências doutrinárias, entretanto, conclui-se que: (a) se dá primordialmente, mas não exclusivamente, no interior dos Parlamentos; (b) em regras é exercida pelas minorias, mas, eventualmente, o governo pode se encontrar em posição minoritária e atuar como oposição; (c) caracteriza-se primordialmente pelas suas funções de fiscalizar, dissentar e oferecer-se como alternativa ao poder; (d) é um instrumento que garante estabilidade à democracia ao fazer com que os vencidos nas eleições aceitem a derrota e assumam o seu papel no jogo democrático e (e) no jogo democrático, o grupo que exerce a oposição política não se apresenta submisso à maioria governante. Ambos possuem funções diferentes, mas mesma estatura jurídica.

Sobre a teoria dos atos *interna corporis*, ela surgiu do direito parlamentar inglês, de acordo com as prerrogativas expressas no art. 9º do *Bill of Rights*. No Brasil, o entendimento doutrinário majoritário defende que o controle judicial só pode adentrar em matéria *interna corporis*, caso seja ofendido direito individual assegurado constitucionalmente, sob a alegação de proteção ao princípio da separação dos poderes.

Além disso, sob uma perspectiva de interpretação principiológica, o aplicador do direito, no caso das questões *interna corporis* e direitos das minorias parlamentares, deve observar que os princípios da separação dos poderes e democrático são constitucionais e não tem precedência entre si. Portanto, caso a caso, é fundamental reconhecer em qual grau cada princípio deve ser aplicado, sem necessariamente considerar um e afastar definitivamente o outro, como é feito com

as regras.

Também se chega à conclusão que é legítimo o controle judicial sobre os atos parlamentares, em especial, referentes ao processo legislativo. Entretanto, este controle deve se limitar a preservar as regras do jogo democrático e dos *pressupostos comunicativos e procedimentais*, os quais permitem que a vontade política seja formada a partir de uma base racional e democrática. Isso é possível por meio da diferenciação entre o discurso de justificativa e o discurso de aplicação, a cargo dos Poderes Legislativo e Judiciário, respectivamente.

Ademais, a luz da teoria sistêmica, o sistema parcial jurídico tem como função estabilizar comportamentos. Para atingir esse objetivo de forma plena, o Supremo Tribunal Federal deve exercer o seu papel contramajoritário e, com base no código lícito/ilícito, fazer valer a necessidade de cumprimento da Constituição e dos procedimentos de formação das normas, seja de índole constitucional ou regimental. O controle judicial não deve levar em conta a vontade da maioria que domina o Parlamento, já que este deve ser o código praticado pelo sistema parcial político, caso contrário, fica o prejudicado o papel do direito de conferir legitimidade à política.

Em relação ao Supremo Tribunal Federal pode-se afirmar que, em diversas ocasiões, uma dessas o MS 22.503, sob a égide da Constituição Federal de 1988, adotou-se um posicionamento de não conhecer ações que questionam interpretação de dispositivos regimentais, mesmo que a parte impetrante alegasse ofensa ao devido processo legislativo como direito subjetivo das minorias parlamentares. Com esta postura, o STF, ao tentar assumir uma posição de não judicialização da política, na verdade, pende a balança dos poderes para o Legislativo ao permitir que a maioria parlamentar interprete as normas do processo legislativo sem considerar de fato que as minorias parlamentares são detentores de direitos de participação no processo de formação das normas e nas funções oposicionistas de dissentar e fiscalizar.

Esta posição ganhou novos contornos com a decisão proferida no MS 24.831, em que a Suprema Corte afirmando existir um “estatuto constitucional das minorias parlamentares” conheceu da ação e garantiu a instalação da chamada “CPI dos Bingos”, cujo requerimento preenchia os requisitos constitucionais previstos no art. 58, § 3º, CF, decisão esta que parece mais adequada ao paradigma do Estado Democrático de Direito, que tem como base o respeito aos

segmentos minoritários da plural sociedade instalada.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-33.
- ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pág. 92.
- ATALIBA, Geraldo. **Judiciário e minorias**. In Revista de Informação Legislativa, v. 96, p. 189-194.
- BARBOSA, Rui. **Comentários à Constituição Federal brasileira**. São Paulo, Saraiva, 1933. v. II.
- BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O controle jurisdicional do processo legislativo à luz da teoria sistêmica**. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte, v. 8 nº 13, 2005.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma. **Los vicios en el procedimiento legislativo**. Prólogo de Manuel Aragon. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e Democracia: a regra da maioria como critério de legitimação política**. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional**. Vols I e II. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1956.
- CANOTILHO, J. J. GOMES. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Edição (8ª reimpressão). Editora Almedina. 2008.
- CARVALHO, Amphilophio Botelho Freire de. **“Parecer”**. *O Direito* 88/376-382. Maio-agosto/1902.
- _____. **Do controle de constitucionalidade**. 1ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 1966.
- COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação Constitucional**. Sergio Antonio Fabris Editor. 2ª Edição. 2007.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

EMERIQUE, Lillian Márcia Balmant. **Direito Fundamental como Oposição Política**. Curitiba: Juruá Editora. 2006.

EUCHNER, Walter. Verbete “oposición”. In: GORLITZ, Axel. **Diccionario de ciência política**. Madrid: Alianza Editorial, 1980, p. 441.

FARACO, Daniel. **Parlamento, vale a pena?** Porte Alegre: Globo, 1978.

FERREIRA, Pinto. **Princípios gerais do Direito Constitucional Moderno**, tomo I. 5ª edição. Editora Revista dos Tribunais. 1971.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2003.

GORDILLO, Agustín A. **Tratado de Derecho Administrativo – Parte General**. T. II. Buenos Aires, Ediciones Macchi/Lopez, 1991.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre a Faticidade e a Validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. vols. I e II.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

JIMÉNEZ, M. Ramírez. **Gran enciclopèdia Rialp**. Madrid: Rialp, 1991.

KELSEN, Hans. **General Theory of Law and State**, Cambridge, 1945.

_____. “Wer sol der Hüter Verfassung sein?”, in: Justiz, VI, 1931, 576 – 628.

LÓPEZ, Mario Justo. **Manual de Derecho Político**. 2. Ed. Buenos Aires: Depalma, 1994, p. 406 – 407.

LEITÃO, J. M. Silva. **Constituição e Direito de Oposição**. Livraria Almedina. Coimbra. 1987.

LUHMANN, Niklas; DE GIORGI, Raffaele. **Teoria de la sociedade**. Trad. Miguel Romero Pérez y Carlos Villalobos, bajo de direccción de Javier Torre Nafarrate. Guadalajara, Jalisco, México: Universidade de Guadalajara, 1993.

MACEDO, Cristiane Branco. **A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no Estado Democrático de Direito**. Universidade de Brasília: Faculdade de Direito. 2007.

MENDES. Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, IDP, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28ª ed. São Paulo, Malheiros, Editores, 2003.

MILL, Stuart. **Considerations on Representative Government**. Geat Books in Philosophy. Editor Robert M. Baird. 1991.

MONTESQUIEU (Charles Louis de Secondat, Baron de la Brède et de). **O Espírito das Leis**. Parte II, Livro XI, Capítulo IV. Trad. De Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília. UnB, 1995.

OURO PRETO, Visconde de. **“Parecer”**. *O Direito* 88/348-354. Maio-agosto/1902.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1 de 1969**. 3ª ed. , ts I a VI. Rio de Janeiro, Forense, 1987.

ROSS, Alf. **Sobre el derecho y la justicia**. Buenos Aires, Editora Universitária de Buenos Aires, 4ª ed., 1977, págs 124/125.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

VIVEIROS DE CARVALHO, Cristiano. **Controle Judicial e Processo Legislativo – A observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.