



**SENADO FEDERAL**  
**Instituto Legislativo Brasileiro – ILB**

**ISA MARIA DE CASTRO DIAS MAGALHÃES**

**REGIMENTO INTERNO COMO PARÂMETRO DE CONTROLE  
JURISDICIONAL DO PROCESSO LEGISLATIVO**

Brasília

2016

**ISA MARIA DE CASTRO DIAS MAGALHÃES**

**REGIMENTO INTERNO COMO PARÂMETRO DE CONTROLE JURISDICIONAL  
DO PROCESSO LEGISLATIVO**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Área de Concentração: Direito Legislativo

Orientador: Victor Aguiar Jardim de Amorim

Brasília

2016

**Isa Maria de Castro Dias Magalhães**

**REGIMENTO INTERNO COMO PARÂMETRO DE CONTROLE JURISDICIONAL  
DO PROCESSO LEGISLATIVO**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Legislativo.

Orientador: Victor Aguiar Jardim de Amorim

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Victor Aguiar Jardim de Amorim

---

Prof. Paulo Fernando Mohn e Souza

---

*Dedico este trabalho à Professora Roberta Simões, que me inspirou desde a primeira aula com seu ritmo e entusiasmo únicos.*

*Fica o agradecimento ao povo brasileiro que custeou este curso de pós-graduação para que eu possa melhor servi-lo. Ao meu orientador, por toda paciência e dedicação. A todos os amigos da turma, que tornaram única a experiência de aprender ao seu lado. Ao meu amor, pelo carinho nos momentos de “aperreio” e por toda a ajuda.*

## RESUMO

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal possuem a prerrogativa constitucionalmente garantida de elaborarem seus regimentos internos, os quais veiculam normas sobre a organização dessas Casas legislativas e, também, normas que desdobram a Constituição Federal regulamentando todo o procedimento legislativo. Ainda existe controvérsia sobre a natureza jurídica desses regimentos internos e quais seriam as consequências de sua violação durante a tramitação das proposições no Congresso Nacional. O Supremo Tribunal Federal já teve diversas oportunidades de se posicionar sobre o tema, entretanto, escudando-se no princípio da separação dos poderes, decide indiscriminadamente como questão *interna corporis* qualquer violação à disposição regimental. Utiliza-se, no presente trabalho, como marco teórico, o modelo de democracia discursiva e procedimental do professor alemão Jürgen Habermas. Conclui-se que a ofensa às regras procedimentais contidas nos regimentos internos afronta o princípio democrático e as prerrogativas que garantem o Estado Democrático de Direito. Analisa-se profundamente o Regimento Interno do Senado Federal classificando as normas em três categorias: normas que reproduzem dispositivos constitucionais, normas que densificam a garantia do devido processo legislativo e normas notadamente *interna corporis*.

**Palavras-chave:** regimento interno; devido processo legislativo; controle de constitucionalidade; Estado Democrático de Direito.

## ABSTRACT

The Chamber of Deputies and the Federal Senate have the prerogative, bestowed by the Brazilian's Constitution, to make their own bylaws, which regulate these Legislative Houses's organization and unravel constitutional provisions concerning legislative procedures. There is still controversy over the juridical nature of those internal regulations and the consequences of disobeying their norms during the legislative process. The Supremo Tribunal Federal, Brazilian's constitutional court, have ruled several times about the subject, however, using the principle of the separation of powers to support its decisions, always states that any disobedience of the internal regulation is a *interna corporis* matter. This work, using the German professor Jürgen Habermas' discursive and procedimental democracy theory, argues that disobeying internal regulations equals offending democratic principles and prerogatives which support the rule of law. Therefore, analyzes Brazilian Federal Senate's bylaw, classifying its norms into three categories: norms that reproduce constitutional provisions; norms which complement the do process of law making; *interna corporis* norms.

**Keywords:** *process of law making, procedimental democracy theory, bylaws, internal regulations.*

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>ADC</b>	<b>Ação Declaratória de Constitucionalidade</b>
<b>ADI</b>	<b>Ação Declaratória de Inconstitucionalidade</b>
<b>ADPF</b>	<b>Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental</b>
<b>Art.</b>	<b>Artigo</b>
<b>CF</b>	<b>Constituição da República Federativa do Brasil de 1988</b>
<b>HC</b>	<b>Habeas Corpus</b>
<b>CPI</b>	<b>Comissão Parlamentar de Inquérito</b>
<b>MS</b>	<b>Mandado de Segurança</b>
<b>Min.</b>	<b>Ministro</b>
<b>PEC</b>	<b>Proposta de Emenda à Constituição</b>
<b>Rel.</b>	<b>Relator</b>
<b>RICD</b>	<b>Regimento Interno da Câmara dos Deputados</b>
<b>RISF</b>	<b>Regimento Interno do Senado Federal</b>
<b>STF</b>	<b>Supremo Tribunal Federal</b>
<b>Writ</b>	<b>Mandado de Segurança</b>



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>11</b>
<b>1. DELINEANDO O MARCO TEÓRICO: A GARANTIA DO DEVIDO     PROCESSO LEGISLATIVO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO .....</b>	<b>11</b>
1.1. A gênese dos atos normativos no Estado Democrático de Direito .....	11
1.2. O devido processo legislativo como garantia fundamental .....	16
1.3. Observância das normas regimentais como garantia do devido processo legislativo .....	18
1.4. Natureza jurídica das normas regimentais.....	22
<b>CAPÍTULO 2 .....</b>	<b>27</b>
<b>2. AS NORMAS REGIMENTAIS COMO PARÂMETRO DE CONTROLE     JURISDICIONAL DO PROCESSO LEGISLATIVO .....</b>	<b>27</b>
2.1. A natureza mista dos regimentos internos: normas substancialmente constitucionais e normas de mera conduta.....	27
2.2. A sindicabilidade do processo legislativo à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.....	33
2.3. A jurisprudência do STF e a observância do RISF: casos práticos .....	41
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>47</b>
<b>3. O PROCESSO LEGISLATIVO REGIMENTAL NO SENADO FEDERAL .....</b>	<b>47</b>
3.1. O Regimento Interno do Senado Federal: histórico e estrutura .....	47
3.2. Mapeamento do Regimento Interno do Senado Federal: quais artigos garantem a observância do devido processo legislativo? .....	48
CONCLUSÃO.....	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	62
LEGISLAÇÃO.....	63
JURISPRUDÊNCIA.....	63

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal concede à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal a prerrogativa de, por meio de resoluções, constituírem seus regimentos internos. As resoluções ocupam, no ordenamento jurídico brasileiro, a mesma hierarquia das leis ordinárias, leis complementares e demais atos normativos primários, retirando seu fundamento de validade da própria Constituição. Diferem, apenas, quanto à competência material, que não converge.

Desse modo, não se poderia negar a força vinculante das normas regimentais, mesmo que num primeiro momento possa se entender que a elas estão vinculados apenas os deputados e senadores. Entretanto, no cotidiano do parlamento brasileiro, os regimentos são tratados como mero estatuto corporativo, de relevância apenas intramuros, cujo conteúdo pode ser maleado ou ignorado de acordo com a vontade e, por que não dizer, arbitrariedade das forças políticas que compõem esse parlamento.

Por diversas vezes o Supremo Tribunal Federal foi questionado sobre a violação de disposições regimentais, tanto através de mandados de segurança impetrados por parlamentares ainda durante a tramitação da proposição legislativa, quanto por meio de ADI, ADC e ADPF após a promulgação dos atos normativos. E, apesar de lentamente, ser possível observar uma evolução no entendimento desta Corte, ainda se decide como matéria *interna corporis* ou questão política qualquer transgressão à norma regimental.

Verificado o reiterado descumprimento das normas internas no parlamento brasileiro, mesmo não sendo possível negar a juridicidade dessas normas, bem como seu caráter mandatório e vinculante – porquanto, possuem a mesma hierarquia que as leis ordinárias e complementares -, e tendo em vista a posição autolimitante do STF em não adentrar no mérito dessas ações, utilizando-se como escudo o princípio da separação dos poderes, surge o seguinte paradoxo: quais as consequências jurídicas de o Congresso Nacional desrespeitar as cláusulas garantidoras do devido processo legislativo<sup>1</sup> contidas nos regimentos internos?

---

<sup>1</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 22.503-3/DF – Distrito Federal. Relator: Marco Aurélio. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85766>> Acesso em 13 nov. 2016. p. 460-461.

O presente trabalho pretende responder esse questionamento e, para tanto, é necessário que se faça uma pesquisa sobre como os mais diversos e respeitados juristas posicionam-se em relação a natureza jurídica dos regimentos internos das Casas legislativas. Bem como, que se faça uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto às violações de normas contidas apenas nesses regimentos internos. Além disso, é imprescindível o estudo sobre as consequências jurídicas dessas violações regimentais ocorridas durante o processo legislativo, analisando-se minuciosamente se toda e qualquer violação traz consequências para o ordenamento jurídico ou não.

O recorte metodológico utilizado para alcançar os objetivos citados acima foi o levantamento bibliográfico da doutrina sobre os temas que circundam a questão central do trabalho que é a utilização de normas regimentais como parâmetro para o controle de constitucionalidade de outras normas, assim como a pesquisa documental de toda a jurisprudência do Supremo Tribunal acerca da violação de normas regimentais, além da análise do regimento interno do Senado Federal.

Em termos de aplicabilidade, o trabalho vem esclarecer o conceito e abrangência do “devido processo legislativo”, citado por muitos constitucionalistas, mas de forma notadamente superficial. Para aqueles que trabalham ou têm interesse na atividade legiferante, mais especificamente do Senado Federal, trata-se de estudo ainda mais relevante, pois traz a manifestação do STF sobre disposições do RISF, bem como, faz uma análise dos dispositivos regimentais, detalhando aqueles que são materialmente constitucionais e, portanto, indisponíveis à vontade política.

Desse modo, faz-se necessária uma apresentação breve sobre cada capítulo que compõe o trabalho, para facilitar sua compreensão e permitir que se entenda sua linha de raciocínio.

No primeiro capítulo, tratar-se-á de delimitar o referencial teórico em que se sustenta este trabalho. Adota-se o paradigma procedimental habermasiano segundo o qual somente através do respeito aos pressupostos procedimentais e comunicacionais se alcança a legitimidade democrática.

Em seguida, tem-se a definição do “devido processo legislativo” como garantia fundamental e das normas regimentais que regulamentam a produção

normativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal como integrantes desse direito constitucional. Segue-se para o estudo da natureza jurídica dos regimentos internos pelas doutrinas brasileira e estrangeira.

O capítulo segundo faz uma breve introdução sobre o posicionamento de constitucionalistas mais modernos, com o qual se concorda, de que os regimentos internos são compostos por normas de natureza jurídica distintas, sendo aquelas que regulamentam a produção normativa, desenvolvendo a vontade constitucional, normas materialmente constitucionais, que compõem o “bloco de constitucionalidade”.

Prossegue-se com uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca das Leis internas das Casas Legislativas, seguido da análise mais específica dessa jurisprudência quando artigos do regimento interno do Senado Federal sofreram questionamento em sede de controle de constitucionalidade.

O terceiro capítulo inicia-se, também, com uma breve explanação sobre o regimento interno do Senado Federal, sua história e estrutura, para, então, partir para uma análise mais detalhada de seus dispositivos, classificando-os em três grupos: dispositivos que meramente reproduzem o texto constitucional, dispositivos materialmente constitucionais e dispositivos notadamente *interna corporis*.

Por fim, defende-se a indisponibilidade de determinadas normas regimentais de caráter procedimental, responsáveis por regulamentar a produção normativa das Casas Legislativas, cuja violação pode ser objeto de controle pelo Poder Judiciário, pois se trata da inafastável necessidade de proteção à supremacia da Constituição, garantindo-se o devido processo legislativo, bem como o próprio princípio democrático.

## CAPÍTULO 1

### 1. DELINEANDO O MARCO TEÓRICO: A GARANTIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

#### 1.1. A gênese dos atos normativos no Estado Democrático de Direito

O presente trabalho alicerça-se sobre a teoria discursiva do direito e da democracia de Jürgen Habermas, segundo a qual a fonte de toda a legitimidade está no processo democrático de legiferação: “somente as condições processuais para a gênese democrática das leis asseguram a legitimidade do direito.”<sup>2</sup>

Sob a ótica do processo legislativo como fator de legitimação do direito, tem-se que as qualidades lógico-semânticas da lei, consistentes na generalidade e na abstração, não são, por si sós, garantia da produção de um direito legítimo. Faz-se mister que as leis resultem de um amplo debate público, marcado por condições comunicacionais que viabilizem a participação de todos os segmentos de uma esfera pública culturalmente mobilizada.<sup>3</sup>

Fazendo uso das palavras de Leonardo Barbosa para explicar o paradigma procedimental:

(...)a legitimidade do direito depende da proteção que se pode oferecer aos direitos fundamentais enquanto condições possibilitadoras da formação e operação da esfera pública e, ainda, da garantia que se possa dar à institucionalização desse debate no processo legislativo democrático.<sup>4</sup>

Os modelos normativos de política deliberativa anteriores estão defasados por não levarem em consideração a complexidade e o pluralismo da sociedade atual. Quanto mais plural a sociedade, mais raro é encontrar o “consenso racional sobre valores”. Nesse contexto, a busca do consenso possível acerca dos valores, interesses e aspirações há de ocorrer pela via de procedimentos estruturados juridicamente, de maneira a se assegurar uma regulação imparcial do processo

---

<sup>2</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, volume 2. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p.326

<sup>3</sup> BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 46-47.

<sup>4</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p.171

decisório. Segue-se daí o caráter jurídico e, portanto, vinculante, dos procedimentos de elaboração legislativa.<sup>5</sup>

A teoria habermasiana de democracia defende, então, que somente a obediência a uma cadeia procedimental em que estão garantidas condições equânimes de negociação e o contraditório entre agentes legitimados resulta em um processo legislativo verdadeiramente democrático.<sup>6</sup> Condiciona-se a legitimidade democrática à realização de um processo público de deliberação, aberto a todos e realizado de maneira razoável e racional.<sup>7</sup>

Em sua tese de mestrado, Tiago Moreira demonstra, com simplicidade, as ideias de Habermas, nos seguintes termos: a criação de um direito legítimo só é possível através de um procedimento legislativo em que está garantida a participação discursiva e igualitária de todas as partes, de modo que os cidadãos sejam destinatários e autores das normas.

O Estado democrático de direito contemporâneo organizou-se de forma que o princípio democrático seja realizado por meio do sistema representativo. A manifestação da vontade normativa “popular” se faz através de seus representantes escolhidos pelo povo obedecendo à “regra da maioria”, mas deve ser respeitado também o direito de participação de todas as correntes ideológicas e todos os interesses politicamente relevantes, garantindo a pluralidade e o direito das minorias se manifestarem e influírem sobre os resultados legislativos.<sup>8</sup>

Nas palavras de Tiago Moreira:

[...] 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 eu, na democracia representativa,

---

<sup>5</sup> Idem. p. 49.

<sup>6</sup> CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Devido Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. p. 24.

<sup>7</sup> KOZICKI, Katya. **Conflito e estabilização**: comprometendo radicalmente a aplicação do direito com a democracia nas Sociedades Contemporâneas. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. p.94.

<sup>8</sup> CARVALHO, C. V. de. **Controle judicial e processo legislativo**: a observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 28.

consubstanciam-se nos parlamentares eleitos – interessados na norma em formação.<sup>9</sup> (grifo nosso)

Cristiane Macêdo, também em tese de mestrado, cita Habermas ao defender que os cidadãos, no exercício de sua autonomia política, não podem ir contra o sistema de direitos que constitui essa mesma autonomia. A representação simétrica de todos os atingidos na participação dos discursos é promovida pela eleição de representantes mediante voto livre, igual e secreto e pela permeabilidade dos discursos desenvolvidos no contexto da representação política aos estímulos e argumentos da esfera pluralista. O tratamento imparcial das razões e a neutralidade dos procedimentos que disciplinam a negociação que assegure a participação de todos em condições de igualdade permite fomentar a crença de que as decisões são racionais e equitativas.

A concretização do conceito de Estado Democrático de Direito impõe a organização de um povo de maneira que a liberdade de cada indivíduo somente seja limitada pela sua própria vontade, vontade de todos e de cada um e, além disso, que tais limitações devem refletir os valores desse povo em lugar da vontade arbitrária de um determinado sujeito, de uma classe ou categoria que eventualmente tenha alcançado o poder ou a maioria.<sup>10</sup>

O processo legislativo, segundo Cristiane Macêdo, oferece a possibilidade de formação discursiva e racional da vontade democrática, responsável por conferir-lhe legitimidade, na medida em que a validade da norma é colacionada com o procedimento discursivo de sua aprovação. Ratifica esse ponto de vista, utilizando-se das palavras de Habermas:

[...] a legitimidade das regras se mede pela resgatabilidade discursiva de sua pretensão de validade normativa, e o que conta em última instância é o fato de elas terem surgido num processo legislativo racional – ou o fato de que poderiam ter sido justificadas sob pontos de vista pragmáticos, éticos e morais. A legitimidade de uma regra independe do fato de ela conseguir impor-se. Ao contrário, tanto a validade social, como a obediência fática,

---

<sup>9</sup> FONSECA, Tiago Moreira da. **Os atos Interna Corporis e as minorias parlamentares : análise sobre a legitimidade do controle judicial em defesa dos direitos de atuação das minorias parlamentares.** Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011. p. 15.

<sup>10</sup> CARVALHO, C. V. de. **Controle judicial e processo legislativo:** a observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 27

variam de acordo com a fé dos membros da comunidade de direito na legitimidade, isto é, na fundamentalidade das respectivas normas.<sup>11</sup>

Bernardes Júnior escreveu sobre o controle jurisdicional do processo legislativo e afirma, sobre a teoria discursiva do direito e da democracia, que se trata de dotar o processo de formação do direito das condições comunicacionais que viabilizem a explicitação do dissenso e a busca do consenso possível na formação da vontade e da opinião públicas. Lança-se mão de uma racionalidade procedimental que permita, no embate entre pretensões de validade controversas, a instauração de um jogo argumentativo que conduza a deliberação política consagradora dos melhores argumentos aduzidos. Nos dizeres de Habermas: “a criação legítima do direito depende de condições exigentes, derivadas dos processos e pressupostos da comunicação, onde a razão, que instaura e examina, assume uma figura procedimental<sup>12</sup>”.

No processo legislativo, a lei deve resultar da cooperação das várias representações político-partidárias. Para tanto, faz-se necessário preservar as prerrogativas regimentais das minorias, como meio de contenção dos abusos da maioria. Somente nesse sentido pode-se falar em cooperação na formação do ato legislativo, ou em participação paritária. Por isso, afirma-se que a base de legitimidade do direito repousa, em grande medida, nas condições procedimentais de sua produção.<sup>13</sup>

Apreende-se que, para que o procedimento de elaboração normativa efetive verdadeiramente o princípio democrático, um conjunto mínimo de regras deve ser cumprido, de modo que sejam sempre garantidas a pluralidade de opiniões, a participação das minorias, o contraditório nas discussões e a máxima publicidade, essenciais para deliberações dotadas de igualdade e racionalidade, que caracterizam o Estado democrático de direito.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> MACEDO, Cristiane Branco. **A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito**. Brasília: Dissertação de Mestrado Universidade de Brasília, 2007. p. 74.

<sup>12</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, volume 1. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p.9.

<sup>13</sup> BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 91.

<sup>14</sup> CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle Judicial e Processo Legislativo: A Observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como Garantia do Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002. p. 75.



Não se pode deixar de citar, por sua relevância, a seguinte passagem do trabalho de Tiago Moreira:

[...] as normas de 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.<sup>15</sup>

Deve-se assegurar um processo político em que os valores da sociedade sejam identificados, sopesados e acomodados corretamente, um processo aberto a todos os pontos de vista em igualdade de condições. Essa universalização da participação, necessária em um Estado verdadeiramente democrático, só é possível através da obediência ao procedimento previsto para a elaboração normativa.<sup>16</sup>

Para Cristiane Macêdo, a efetividade do princípio democrático está vinculada ao grau de institucionalização da simetria na participação no processo de formação discursiva da opinião e da vontade. A autora utiliza-se, mais uma vez, das palavras de Habermas, que validam esse entendimento:

se discursos [...] cujos procedimentos são fundamentados discursivamente constituem o lugar no qual se pode formar uma vontade racional, a legitimidade do direito apóia-se, em última instância, num arranjo comunicativo: enquanto participantes de discursos racionais, os parceiros do direito devem poder examinar se uma norma controvertida encontra ou poderia encontrar o assentimento de todos os possíveis atingidos. Por conseguinte, o almejado nexos interno entre soberania popular e direitos humanos só se estabelecerá, se o sistema dos direitos apresentar as condições exatas sob as quais as formas de comunicação – necessárias

---

<sup>15</sup> FONSECA, Tiago Moreira da. **Os atos Interna Corporis e as minorias parlamentares : análise sobre a legitimidade do controle judicial em defesa dos direitos de atuação das minorias parlamentares.** Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011. p. 15.

<sup>16</sup> CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle Judicial e Processo Legislativo: A Observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como Garantia do Estado Democrático de Direito.** PortoAlegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002. p. 159.

para uma legislação política autônoma – podem ser institucionalizadas juridicamente.<sup>17</sup>

Desse modo, os regimentos legislativos representam, de uma perspectiva normativa, condições processuais que devem garantir o processo legislativo democrático, ou seja, a institucionalização jurídica de formas discursivas e negociais que, sob as condições de complexidade da sociedade atual, devem garantir o exercício da autonomia jurídica pública e privada dos cidadãos.<sup>18</sup>

Concluindo a delimitação do referencial teórico, tem-se que a decisão no direito democrático é processualmente provimental e construída a partir da legalidade procedimental aberta a todos os indivíduos e se legitima pelos fundamentos teórico-jurídicos do discurso democrático nela contidos.<sup>19</sup> A legitimidade dos atos normativos está vinculada à racionalidade do seu processo de formação, uma vez que estejam garantidos os pressupostos da democracia discursiva, está garantida a idoneidade e correção do processo de criação do direito e, com isso, tem-se verdadeiramente a efetivação de um Estado democrático.<sup>20</sup>

## 1.2. O devido processo legislativo como garantia fundamental

No Estado Democrático de Direito, as normas que regulamentam o rito procedimental para produção dos demais atos normativos estão pré-estabelecidas e devem ser obedecidas sob pena de violação do próprio princípio democrático, do princípio da legalidade, da segurança jurídica, dentre outros.

A lisura do processo de elaboração normativa constitui garantia fundamental do indivíduo-cidadão a que a doutrina americana denominou “*due process of*

---

<sup>17</sup> MACEDO, Cristiane Branco. **A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito**. Brasília: Dissertação de Mestrado Universidade de Brasília, 2007. p. 78.

<sup>18</sup> CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Devido Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. p. 84.

<sup>19</sup> LEAL, André Cordeiro. **O contraditório e a fundamentação das decisões no direito processual democrático**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p.101.

<sup>20</sup> MACEDO, Cristiane Branco. **A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito**. Brasília: Dissertação de Mestrado Universidade de Brasília, 2007. p. 78.

*lawmaking*”, por entender possuir lógica correlata ao devido processo legal<sup>21</sup>, e a doutrina e jurisprudência brasileira traduziu como “devido processo legislativo”.

Trata-se, como tantos outros, de princípio implícito ao texto da Constituição, uma vez que o processo legislativo é matéria eminentemente constitucional e deve ser protegido pelo Parlamento sempre e, quando este não o fizer, pelo Poder Judiciário. A garantia de um devido Processo Legislativo é respeito ao direito individual fundamental de obedecer a uma lei geral, impessoal, em última análise a expressão do próprio estado democrático de direito.<sup>22</sup>

O direito ao “devido processo legislativo” encontra-se em perfeita harmonia com o paradigma procedimentalista defendido por Habermas e endossado neste trabalho, pois procura garantir uma atividade legiferante livre de vícios e permeada pela igualdade entre os legisladores, representantes escolhidos pelos cidadãos, do início ao fim.

O procedimento legislativo ostenta não apenas um componente jurídico, mas sim, a máxima juridicidade, pois se encontra a salvo inclusive de sofrer qualquer recuo por parte do constituinte reformador. Assim como o direito ao devido processo legal, é um direito fundamental e, por isso, constitui um limite inerente à reforma constitucional.<sup>23</sup>

Desse modo, demonstra-se a proximidade conceitual do devido processo legislativo com o devido processo legal, já bastante reconhecido e difundido como direito fundamental a ser respeitado nos âmbitos dos processos judiciais e administrativos, defendendo-se a juridicidade da atividade legiferante, que deve ser permeada pelas garantias do contraditório, da ampla defesa e da isonomia.

Para Leonardo Barbosa, o direito ao devido processo legislativo é um direito fundamental, que funciona como direito à organização e ao procedimento e, também, como direito de defesa contra arbitrariedades da vontade política e das maiorias parlamentares, garantindo, para tanto, a igualdade entre todos os membros

---

<sup>21</sup> DA SILVA, Luiz Augusto Freire. **Direito Subjetivo ao devido processo legislativo**: uma crítica realista. Brasília: UnB, 2015. p. 32.

<sup>22</sup> LOPES, Fabio Almeida. **Princípios do processo legislativo [manuscrito]** : uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009. p. 39.

<sup>23</sup> BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p.111.

do Congresso Nacional para que a atividade legislativa seja, cada vez mais, democrática e racional.<sup>24</sup>

A incidência da garantia do devido processo na atividade legislativa implica no fato de o legislador agir somente no sentido positivo da Lei. Assim, para que o procedimento legislativo atinja suas plenas condições de regularidade deve guardar estrita observância à Lei Constitucional, regenciadora da estrutura normativa e dos atos do legislador, que somente pode participar na sua preparação dos atos normativos desde que submetido às diretrizes formais do processo.<sup>25</sup>

O “devido processo legislativo” tem sua origem no próprio Estado Democrático de Direito e, ao mesmo tempo, funciona como garantia desse Estado. A existência e a obediência às regras disciplinadoras da elaboração legislativa são direitos fundamentais que promovem a integridade democrática através da institucionalização da igualdade e da liberdade.

Para concluir o presente tópico, faz-se uso das palavras de Del Negri, bem representativas do que foi exposto anteriormente:

O que se dá, entretanto, segundo nosso entendimento, é que se deve observar, acima de tudo, se a lei, na fonte de produção, está sendo elaborada de forma legítima, isto é, se o procedimento preparatório do provimento final (lei) é capaz de assegurar a observância dos princípios democrático constitucionais do contraditório e da simétrica e simultânea paridade entre os destinatários normativos (cidadãos) e seus representantes (partidos políticos), uma vez que a lei não passa pelos meios legítimos (devido processo legislativo), à evidência, não pode gerar atos lícitos. Logo, não é um legítimo ato jurídico, mas sim um ato que apresenta equivocidades gravíssimas, sendo, portanto, um ato inconstitucional, inexistente.<sup>26</sup>

### **1.3. Observância das normas regimentais como garantia do devido processo legislativo**

A doutrina e a jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal, já reconhecem o devido processo legislativo como direito fundamental, entretanto, ainda não existe consenso quanto à sua abrangência, pois a maioria dos

---

<sup>24</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p.195.

<sup>25</sup> DEL NEGRI, André. **Processo Constitucional e Decisão Interna Corporis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.94.

<sup>26</sup> DEL NEGRI, André. **Processo Constitucional e Decisão Interna Corporis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.49.

doutrinadores e dos ministros que compõem a Corte entende que apenas as regras procedimentais previstas expressamente na Constituição federal devem ser obedecidas. As disposições regimentais que complementam o texto constitucional não integrariam, portanto, o conceito de “devido processo legislativo”.

O presente trabalho, porém, alinha-se ao entendimento segundo o qual as normas regimentais densificam a vontade constitucional e, para que se produzam atos normativos legítimos, racionais e, acima de tudo, constitucionais, essas normas devem ser obedecidas, pois integram o conceito de “devido processo legislativo”.

O professor Del Negri relaciona o devido processo legislativo ao devido processo legal, logo percebe-se que é um direito-garantia que os cidadãos possuem. Garantia a uma produção democrática do Direito, uma produção realizada em consonância com o paradigma atual em um importante espaço para assegurar direitos fundamentais, os quais devem ser concretizados por intermédio de regimentos internos orientados pelo processo constitucional.

As Casas Legislativas devem, então, obedecer, além das disposições constitucionais sobre processo legislativo, as disposições regimentais, regras que elas próprias estabeleceram, que protegem o princípio democrático, garantem o contraditório, a ampla defesa e a isonomia durante as deliberações no Parlamento. Posicionamento ratificado nas palavras de Del Negri:

O regimento interno das Casas Parlamentares, como estatuto procedimental legiferativo, por recomendação constitucional, deve ser regido pelo instituto constitucional do Processo (recinto teórico-discursivo), capaz de informar a produção da Lei de modo que os princípios constitutivos do contraditório, da ampla defesa e da isonomia estejam presentes a fim de garantir a legitimidade na produção do Direito. Ao se equiparar o regimento interno do Parlamento a um procedimento, projetado para a produção de uma Lei, queremos dizer que o instituto do procedimento deverá assegurar meios de implementação do processo (devido processo legislativo).<sup>27</sup>

Todavia, se durante a tramitação das proposições legislativas as disposições constitucionais e regimentais não estiverem sendo obedecidas pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, o Poder Judiciário, quando provocado, deve

---

<sup>27</sup> DEL NEGRI, André. **Processo Constitucional e Decisão Interna Corporis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.58.

intervir para garantir o devido processo legislativo. Para Leonardo Barbosa, o direito ao devido processo legislativo implica na abstenção dos órgãos legislativos em exercer sua função em desconformidade com as disposições constitucionais e regimentais que regulamentam a produção normativa, bem como implica na anulação, pelo Poder Judiciário em sede de controle de constitucionalidade, dos atos normativos resultantes da violação dessas disposições.<sup>28</sup>

Citando Carl Schmitt, em seu voto no MS 22.503, o Ministro Celso de Mello defende que o desrespeito tanto às normas constitucionais quanto regimentais viola o direito ao devido processo legislativo, que condiciona a própria validade jurídica dos atos normativos editados pelo Poder Legislativo.<sup>29</sup>

Faz-se uso, mais uma vez, dos ensinamentos do professor Del Negri para ratificar o posicionamento do presente trabalho:

A inobservância das normas regimentais seja pela Câmara ou pelo Senado, para com o marco teórico das decisões democráticas, é desvio procedimental contrário aos princípios instrutivos da democracia, portanto, passível de controle de constitucionalidade, pois em consonância com o conceito paradigmático atual, nenhum ato produzido regimentalmente poderá ficar imune a fiscalidade irrestrita de sua constitucionalidade e legitimidade pelo devido processo. Neste sentido, os regimentos internos das Casas Parlamentares, ocasionando, eventualmente, lesão a direito fundamental ou dano efetivo ou potencial aos direitos fundamentalmente constitucionais, jamais poderão ficar imunes ao controle amplo, irrestrito e prévio de constitucionalidade.<sup>30</sup>

Diante do exposto, é preciso destacar que não se trata de posicionamento doutrinário dominante. Autores, como Jeremy Waldron, defendem que a utilização das normas regimentais como parâmetro para o controle da constitucionalidade dos demais atos normativos trata-se de violação do princípio da separação dos poderes, intervenção desnecessária do Poder Judiciário na autonomia do Poder Legislativo.

Segundo Waldron, ao contrário dos que preferem a abordagem procedimentalista e veem na busca pelo consenso através dos ritos procedimentais

---

<sup>28</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p.196

<sup>29</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 22.503-3/DF – Distrito Federal. Relator: Marco Aurélio. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85766>> Acesso em 13 nov. 2016. p.461

<sup>30</sup> DEL NEGRI. Op. Cit. p.75.

a legitimação do direito, a discordância não é um sinal do caráter politicamente insatisfatório da deliberação legislativa. O Parlamento é o espaço adequado e legítimo para dirimir a persistência do dissenso, característica do jogo político, e a primazia da decisão majoritária é responsável pela efetividade do princípio democrático.<sup>31</sup>

A regra da maioria é utilizada, inclusive, nas decisões dos Tribunais. Waldron questiona, portanto, por que as decisões judiciais seriam dotadas de maior legitimidade que as decisões legislativas, se ambas estão pautadas pela mesma regra. Além disso, os membros do parlamento, por terem sido eleitos, são detentores da genuína representatividade. Desse modo, confundir legislação majoritária com legislação arbitrária é desvalorizar o Poder Legislativo.<sup>32</sup>

Permitir que o Poder Judiciário controle as decisões legislativas utilizando-se como parâmetro até mesmo normas procedimentais presentes apenas nos regimentos internos das Casas Legislativas, para tais autores, é antidemocrático e viola a separação dos poderes, pois trata-se de conferir poder para que o Judiciário aprecie circunstâncias políticas, as quais muitas vezes podem implicar na necessidade de superação de algumas regras procedimentais para viabilizar que o processo legislativo siga o seu curso.

Nas palavras do Professor Victor Amorim em artigo sobre o tema:

A defesa da parametricidade do Regimento Interno implica na supressão da autonomia do Poder Legislativo diante das vicissitudes e peculiaridades das circunstâncias políticas que envolvem o processo de criação normativa, entregando ao Judiciário, guiado por critérios de racionalidade jurídica, a palavra final sobre a adequabilidade substancial da ação legislativa face ao regimento.

Com efeito, ficaria ao alvedrio do Judiciário a seleção e definição de quais normas regimentais seriam alçadas à condição de parâmetro de controle, tendo por critério a “densificação” das condições procedimentais de natureza constitucional, o que implicaria na retirada de autonomia do Parlamento em realizar, de modo direto, a interpretação da Constituição, visto que a última palavra a respeito da materialidade constitucional de determinada norma regimental seria dada por magistrados.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Controle jurisdicional dos atos parlamentares: (in)sindicabilidade da decisão interna corporis. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4549, 15 dez. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/43596>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

<sup>32</sup> Op. Cit.

<sup>33</sup> AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Controle jurisdicional dos atos parlamentares: (in)sindicabilidade da decisão interna corporis. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4549, 15 dez. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/43596>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

Apesar de não compartilharem os mesmos fundamentos, a maioria dos Ministros que compuseram e que compõem o Supremo Tribunal Federal compartilha desse entendimento, como será demonstrado posteriormente, de que julgar a violação de disposições regimentais que não sejam reprodução do texto constitucional é supressão da autonomia do Poder Legislativo, violando o paradigma constitucional da separação de poderes.

#### 1.4. Natureza jurídica das normas regimentais

A discussão doutrinária acerca da natureza jurídica das normas regimentais é bastante extensa e está longe de alcançar um consenso. Através de uma análise da obra de Vidal Marín e obras da doutrina brasileira, identificou-se quais teorias têm mais relevância e merecem ser destacadas.

O alemão Julius Hatschek e o francês Maurice Hauriou possuem teorias afins de que as normas regimentais têm natureza meramente consuetudinária, são regras convencionais sobre o funcionamento do Parlamento sem qualquer força jurídica. Não produzem efeitos externos às Casas Legislativas, portanto, não podem ser invocadas perante o Poder Judiciário. Para Hauriou,

*(...) los Reglamentos Parlamentarios consisten en simples acuerdos parlamentarios, meras prácticas, cuyo cumplimiento por parte de los integrantes de las Cámaras se reserva a estas últimas através de sus propios instrumentos, sin que puedan intervenir al respecto los jueces, los cuales no serían competentes para conocer de ellos.*<sup>34</sup>

Em um contexto histórico de necessária legitimação da autonomia do Poder Legislativo, bem como, inspirados na doutrina inglesa de soberania do Parlamento, surgiram no continente europeu teorias que tratam as normas regimentais como direito interno dessas Casas Legislativas, aplicados apenas no âmbito da Casa que os aprovou. Optou-se por destacar nesse sentido os pensamentos de Laband, Gneist e Duguit.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> VIDAL MARÍN, T. **Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas**. Colección Monografías. Madri (Espanha): Congreso de los Diputados, 2005. p.57.

<sup>35</sup> AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **O caráter dinâmico dos regimentos internos das Casas Legislativas**. Serviço de Informação Legislativa, Senado Federal, 2015. p. 344.



Laband enxerga os parlamentos como corporações, logo, seus regimentos internos seriam verdadeiros estatutos, vinculando apenas seus membros. O francês Duguit também defende as Casas Legislativas como corporações autônomas que se autorregulam através de resoluções, as quais obrigam apenas a própria Assembleia e seus integrantes.<sup>36</sup> Rudolf Von Gneist, definiu como matéria *interna corporis* as fases do procedimento legislativo que ocorrem exclusivamente no interior do Parlamento e que não podem, portanto, ser objeto de qualquer forma de controle pelo Poder Judiciário.<sup>37</sup>

No início do século XX, Jellineck, Martines, Marino Bom Valsassina e Longi defenderam que os regimentos internos das Casas Legislativas são compostos por normas de diferentes naturezas jurídicas.

Para Georg Jellineck, os regimentos seriam compostos por normas de natureza jurídica, como aquelas que regulamentam o procedimento legislativo, e normas sem qualquer repercussão jurídica, que são meros regulamentos administrativos.<sup>38</sup>

Martines divide as normas regimentais nas seguintes espécies: normas que são derivadas diretamente da Constituição, normas disciplinares que regulam a relação entre o Parlamento e seus membros e normas de organização interna. O autor considera como jurídicas apenas as duas primeiras espécies.<sup>39</sup>

Para Bom Valsassina, as normas regimentais podem ser internas, quando pertencentes ao ordenamento interno do Órgão legislativo, ou externas, quando pertencentes ao ordenamento jurídico estatal por atingirem órgãos estranhos ao parlamento.<sup>40</sup>

O autor italiano Vincenzo Longi afirma que as normas regimentais estão divididas em quatro categorias, quais sejam: normas que repetem o texto constitucional, normas que especificam a vontade constitucional quanto à estrutura e ao funcionamento das Casas Legislativas, normas formalmente delegadas aos

---

<sup>36</sup> VIDAL MARÍN, T. **Op. Cit.** p.59.

<sup>37</sup> AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Op. Cit.** p. 344.

<sup>38</sup> AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Op. Cit.** p. 345.

<sup>39</sup> BARROS, Rafaela Lima Santos de. **Fundamentos do controle judicial do processo legislativo com base em normas regimentais no direito comparado.** Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015. p. 29-30.

<sup>40</sup> Idem. p. 30.

regimentos pela Constituição e normas de organização interna, mesmo que não delegadas pelo texto constitucional.<sup>41</sup>

José Alcione Bernardes Júnior tem um novo entendimento acerca da natureza jurídica das normas regimentais, posicionamento aproximado ao de Balladore Pallieri e Tesauro, de que essas normas são materialmente constitucionais, compõem, portanto, o que se chama “bloco de constitucionalidade” e podem ser usadas como parâmetro para se aferir a constitucionalidade dos atos normativos. Nas palavras do autor:

Assim, os regimentos internos, precisamente por disciplinarem o funcionamento institucional dos parlamentos, contêm normas que desenvolvem as disposições constitucionais atinentes ao processo legislativo. Em razão disso, costuma-se dizer que tais disposições são materialmente constitucionais, integrando o chamado bloco de constitucionalidade. Tal expressão [...] denota tudo quanto se erige em parâmetro de constitucionalidade, para além do texto constitucional, como os princípios que, conquanto não expressos, podem ser deduzidos da Constituição [...], bem como as disposições regimentais, naquilo que concerne ao princípio democrático.<sup>42</sup>

No mesmo sentido, para o constitucionalista português, Canotilho, “normas que, carecendo de forma constitucional são reclamadas ou pressupostas pela constituição como específicas condições de validade de outros actos normativos, inclusive de actos normativos com valor legislativo” são chamadas normas interpostas, categoria a qual, segundo o autor, pertencem as normas regimentais, pois apesar de formalmente não estarem incluídas na constituição, são parâmetros necessários para a aferição do cumprimento das disposições constitucionais acerca da produção válida de normas jurídicas.<sup>43</sup>

Existe, também, corrente doutrinária que assume as normas regimentais como lei material, tanto na definição clássica de lei, quanto nas definições mais modernas. É o pensamento de Xifra Heras e Gil-Roles, segundo os quais, trata-se de normas que vinculam a própria Câmara Legislativa, que só pode deixar de

---

<sup>41</sup> BARROS, Rafaela Lima Santos de. **Fundamentos do controle judicial do processo legislativo com base em normas regimentais no direito comparado**. Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015. p. 30.

<sup>42</sup> BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85.

<sup>43</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p.179.

cumpri-las depois de modificadas ou derogadas, além de obrigar, também, autoridades e órgãos externos ao Parlamento.<sup>44</sup>

No Brasil, apesar de ainda não existir consenso quanto à natureza jurídica dessas normas regimentais, sua juridicidade não pode ser negada. Os regimentos internos das Casas Legislativas integram o ordenamento jurídico pátrio, são veiculados através de resoluções, espécie normativa prevista no art. 59 da Constituição Federal, com mesma hierarquia que as leis, diferindo destas por possuírem campo material próprio definido pela Constituição. São, portanto, normas cogentes, que obrigam os seus destinatários.

É a própria Constituição que reconhece o poder autonormativo das Casas Legislativas e promove a inserção das normas do direito parlamentar no ordenamento jurídico geral do Estado, segundo o critério da competência e por essa razão, as normas editadas têm natureza jurídica e caráter primário.<sup>45</sup> Portanto, a relação dos regimentos com as demais leis não é uma relação de hierarquia, mas relação baseada na competência, em função do âmbito material que a Constituição reserva a cada um, posicionamento compartilhado pelo Sepúlveda Pertence, em voto proferido no MS n.º 21.564/DF, no qual rechaçou qualquer hierarquia entre lei e regimento, visto serem as regras regimentais, na sua área de competência, “fontes imediatamente derivadas da Constituição”<sup>46</sup>.

A doutrina e a jurisprudência pátrias concordam que os regimentos internos das assembleias parlamentares possuem o mesmo grau hierárquico que as leis ordinárias e as leis complementares, diferenciam-se por possuírem competências materiais distintas e específicas, as quais não se interceptam, delimitadas na Constituição Federal. Desse modo, as resoluções parlamentares que veiculam os regimentos internos não podem tratar de matéria alheia àquela especificada no texto

---

<sup>44</sup> VIDAL MARÍN, T. **Los Reglamentos de las Asambleas** Legislativas. Colección Monografías. Madri (Espanha): Congresso de los Diputados, 2005. p.64-65.

<sup>45</sup> MACEDO, Cristiane Branco. **A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito**. Brasília: Dissertação de Mestrado Universidade de Brasília, 2007. p. 97.

<sup>46</sup> QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O controle judicial de atos do Poder Legislativo: atos políticos e interna corporis**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001. p. 26.

constitucional, bem como as leis não podem tratar de matéria de competência exclusiva das Casas Legislativas.<sup>47</sup>

Encerra-se o presente tópico com as palavras do eterno Rui Barbosa quanto à juridicidade e força vinculante dos regimentos internos:

Pouco importa que, no caso dos regimentos parlamentares, ela resulte, para cada uma das Câmaras, da sua própria autoridade. Quando mesmo se tratasse então de um fato meramente voluntário, não seria menos rigorosa a inquebrantabilidade a respeito do vínculo, a que se submete cada uma das Câmaras pela adoção do seu regimento; porque, nos atos jurídicos, a obrigação voluntariamente assumida se transforma em lei intransgressível para os que livremente se lhe sujeitaram. Mas, ao organizarem os seus regimentos, as Assembleias Legislativas obedecem a um dever constitucional, inerente à natureza desses corpos deliberantes, em cujo seio releva necessariamente assegurar nos debates e no voto a ordem e a liberdade. Não seria concebível que, residindo nessas entidades coletivas o laboratório das leis nacionais, as deixasse a gestação destas à incosequência, ao tumulto e à surpresa das correntes arbitrarias da paixão e do interesse, esperando que dessa desordem na origem da legalidade pudesse vir a nascer a harmonia, a sua duração e o seu acerto.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle Judicial e Processo Legislativo: A Observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como Garantia do Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002. p.120.

<sup>48</sup> BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 111.

## CAPÍTULO 2

### 2. AS NORMAS REGIMENTAIS COMO PARÂMETRO DE CONTROLE JURISDICIONAL DO PROCESSO LEGISLATIVO

#### 2.1. A natureza mista dos regimentos internos: normas substancialmente constitucionais e normas de mera conduta

É inegável a juridicidade dos regimentos internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional. Trata-se de normas cogentes e vinculantes.

O próprio Regimento Interno do Senado Federal possui em sua organização, como será visto no capítulo 3, título específico em que são enumerados os princípios gerais do processo legislativo, no qual fica demonstrada sua força vinculante, especialmente, nos incisos II, III e IV do art. 412:

Art. 412. A legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos:

(...)

II - modificação da norma regimental apenas por norma legislativa competente, cumpridos rigorosamente os procedimentos regimentais;

III - impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o quorum mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa;

IV - nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental;<sup>49</sup>

(...)

No presente trabalho, alinha-se ao entendimento que reconhece serem os regimentos internos compostos por normas de natureza jurídica distintas: normas materialmente constitucionais e normas de economia interna das Casas Legislativas.

---

<sup>49</sup> BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**: versão consolidada pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, publicada no Suplemento do Diário do Senado Federal em 02/02/2015 e compilado com as alterações promovidas até 28.06.2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/RISF2015.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

No que se refere ao processo de elaboração legislativa, os regimentos internos são constituídos por normas processuais que densificam a vontade constitucional, tais normas processuais constituem garantias de caráter constitucional. “Um ato legislativo é inconstitucional quando se formou em desacordo com as normas regimentais que deveriam lhe dar forma e essência.”<sup>50</sup>

As normas regimentais que tratam do procedimento legislativo são consideradas normas que complementam e desenvolvem a própria Constituição, portanto, são normas materialmente constitucionais, integram o que a doutrina chama de “bloco de constitucionalidade” e podem funcionar, conseqüentemente, como parâmetro de controle de constitucionalidade dos demais atos normativos.

O significado de bloco de constitucionalidade projeta seu sentido para além da totalidade das regras constitucionais meramente escritas e dos princípios contemplados, explícita ou implicitamente, no corpo normativo da própria Constituição formal, chegando, até mesmo, a compreender normas de caráter infraconstitucional, desde que vocacionadas a desenvolver, em toda sua plenitude, a eficácia dos postulados e dos preceitos inscritos na Lei Fundamental.<sup>51</sup>

Aproximando-se do conceito de bloco de constitucionalidade, o constitucionalista português J.J. Gomes Canotilho introduz a noção de normas interpostas, categoria em que se inserem as normas regimentais que regem a produção normativa no âmbito do Parlamento e servem, portanto, como “parâmetro material de validade do procedimento de formação das leis.” Normas interpostas são, nas palavras do autor, “normas que carecendo de um forma constitucional são reclamadas ou pressupostas pela constituição como específicas condições de validade de outros actos normativos, inclusive actos normativos com valor legislativo.”<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 22.503-3/DF – Distrito Federal. Relator: Marco Aurélio. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85766>> Acesso em 13 nov. 2016.p. 463

<sup>51</sup> BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 86.

<sup>52</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia**: Parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 179

Sobre a natureza eminentemente constitucional das normas regimentais que regulam a produção normativa das Casas legislativas, utilizar-se-á das palavras de Leonardo Barbosa:

A despeito de situarem-se no plano infraconstitucional, as normas regimentais referentes ao processo legislativo funcionam como parâmetros necessários para a aferição do cumprimento das disposições constitucionais acerca da produção válida de normas jurídicas. Por essa razão, sua violação pode levar à inconstitucionalidade do provimento legislativo resultante do processo viciado. Nessa hipótese, as normas regimentais funcionam como normas interpostas, uma vez que consubstanciam, por meio do exercício do poder autonormativo das Casas Legislativas, a delegação constitucional para estabelecer a medida necessária de deliberação capaz de justificar uma decisão nos discursos de justificação de normas jurídicas.<sup>53</sup>

Defende Cristiane Macêdo que os regimentos internos das casas que compõem o Congresso Nacional sejam parâmetro para o controle de constitucionalidade dos demais atos normativos:

[...] o regimento parlamentar serve de parâmetro suficiente para o controle de constitucionalidade das leis: a fonte da obrigatoriedade e a indisponibilidade das normas do direito parlamentar pelos membros da corporação legislativa decorre da Constituição que determina sua complementação mediante emanção das normas regimentais e conforma a atuação do Poder Público. Além disso, sobre as normas que disciplinam o processo legislativo e sua aplicação recaem a exigência de permitir a correção, a liberdade e o pluralismo da deliberação política democrática nos Estados contemporâneos, e de assegurar o respeito aos direitos subjetivos e de participação política.<sup>54</sup>

Em seguida, continua a autora:

As normas regimentais, na medida em que prescrevem a forma da produção das demais normas jurídicas, gozam de superioridade lógica e instrumental em relação às demais normas produzidas segundo suas prescrições. É também no sentido da “do processo legislativo”, o pronunciamento de Nelson de Sousa Sampaio, quanto à supremacia do processo legislativo sobre as outras divisões do direito adjetivo, pois ele prescreve a competência e a forma para a criação de normas de caráter

---

<sup>53</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia**: Parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 179

<sup>54</sup> MACEDO, Cristiane Branco. **A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito**. Brasília: Dissertação de Mestrado Universidade de Brasília, 2007. p. 97

geral, inclusive, das normas de outros processos: “por ele (processo legislativo) o direito regula sua própria criação, estabelecendo as normas que presidem a produção de outras normas [...]”<sup>55</sup>.

Enquanto que as demais normas regimentais, apesar de sua evidente juridicidade, dizem respeito à competência constitucionalmente concedida às Casas Legislativas para se auto-organizarem. São normas que tratam de sua economia interna, regem seu funcionamento, as prerrogativas e deveres de seus membros, bem como a relação desses membros com a respectiva Casa a que pertencem.

Os regimentos internos contêm normas que desenvolvem as disposições constitucionais atinentes ao processo legislativo. Em razão disso, costuma-se dizer que tais disposições são materialmente constitucionais, integrando o chamado “bloco de constitucionalidade”. Tal expressão, proveniente do direito francês, a partir de construções jurisprudenciais do Conselho Constitucional, representa tudo que pode ser utilizado como parâmetro de constitucionalidade, mesmo que não esteja previsto expressamente no texto constitucional, como os princípios que, como a razoabilidade e a proporcionalidade, podem ser deduzidos da Constituição, as construções jurisprudenciais, sobretudo oriundas do STF, órgão judiciário especialmente incumbido da jurisdição constitucional, bem como as disposições regimentais, naquilo que concerne ao princípio democrático.<sup>56</sup>

A ideia de que os textos regimentais são complementação do texto constitucional é reforçada pela própria Constituição em seu art. 5º, §2º: “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”<sup>57</sup>

Professor Menelick de Carvalho Netto, em sua tese de doutorado, defende o status de norma constitucional para os dispositivos regimentais que detalham o procedimento legislativo como forma de protegê-lo contra o arbítrio de eventual maioria parlamentar:

---

<sup>55</sup> Idem p. 98

<sup>56</sup> BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85.

<sup>57</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 19 mai. 2015.



[...] o procedimento legislativo é, dentre os temas clássicos de indefectível inserção constitucional, inegavelmente um dos mais sensíveis às definições da Constituição em sentido material, em razão de sua íntima e essencial vinculação à operacionalização das normas atinentes à organização, atribuição e distribuição das funções fundamentais do Estado, envolvendo necessariamente relevantes aspectos da titularidade da soberania e de seus modos de expressão e representação, coligados na determinação da leitura das normas que regem a produção da categoria lei, comando estatal por excelência, que, em nosso sistema de tradição romano-germânica, deveria ser o elemento basilar e estrutural de integração e composição da própria ordem jurídica.<sup>58</sup>

O caráter eminentemente político das Casas Legislativas lhes permite dispor de algumas normas internas para que sejam garantidas toda a dinamicidade, flexibilidade e espontaneidade, necessárias ao Parlamento. Entretanto, a medida dessa disponibilidade é a não violação de direitos individuais e daquelas normas que integram o texto constitucional.<sup>59</sup>

A Corte Constitucional italiana, a partir de 1959, passou a reconhecer a possibilidade de invalidação do ato legislativo por inobservância de preceitos procedimentais de sede regimental.<sup>60</sup> Na mesma linha, o Tribunal Constitucional espanhol vem reduzindo a concepção de atos *interna corporis*, antes bastante ampla, e tem entendido que as normas regimentais que integram ou desenvolvem o texto constitucional compõem o bloco de constitucionalidade.<sup>61</sup>

Quanto às demais normas regimentais, que dispõe sobre a economia interna do Parlamento, trata-se de normas meramente ordinatórias<sup>62</sup>, cujos efeitos se exaurem primordialmente na própria esfera do Poder Legislativo.

Para Hely Lopes Meirelles, tais disposições regimentais que não regulamentam a produção normativa das Casas Legislativas, são chamadas *interna corporis* e assim definidas:

---

<sup>58</sup> CARVALHO NETTO, Menelick de. **A sanção no procedimento legislativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. P. 204-205.

<sup>59</sup> MACEDO, Cristiane Branco. **A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito**. Brasília: Dissertação de Mestrado Universidade de Brasília, 2007. p. 94.

<sup>60</sup> BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 99

<sup>61</sup> BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **Op. Cit.** p. 101

<sup>62</sup> MACEDO, Cristiane Branco. **A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito**. Brasília: Dissertação de Mestrado Universidade de Brasília, 2007. p.121

*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 natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara.<sup>63</sup>

Sobre a determinação do conteúdo que definiria atos *interna corporis*, José Adercio Sampaio tem posicionamento semelhante ao de Meirelles. Seriam, portanto, normas regimentais de repercussão apenas interna, desde que não ofendam direitos fundamentais, aquelas sobre a auto-organização, serviços auxiliares e trabalhos parlamentares; sobre a eleição dos membros da Mesa Diretora e das Comissões; sobre a elaboração do Regimento; sobre prerrogativas, poderes e incompatibilidade de seus membros, licenças, afastamentos e cassação de mandatos; bem como outras restritas apenas a esfera das questões políticas ou aos motivos do legislador.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> MACEDO, Cristiane Branco. **Op. Cit.** p.118.

<sup>64</sup> MACEDO, Cristiane Branco. **Op. Cit.** p.119-120.

## 2.2. A sindicabilidade do processo legislativo à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Quanto ao controle da regularidade do procedimento legislativo, o Supremo Tribunal Federal adota uma postura de autocontenção, utilizando como escudo o princípio da separação dos poderes, defende a intangibilidade judicial dos atos que compõem esse procedimento e violam normas procedimentais regimentais, as quais são consideradas matéria *interna corporis*, de competência e eficácia interna das Casas Legislativas. A corrente majoritária dentro do Tribunal é aquela que defende a insindicabilidade de normas residentes nos regimentos internos.<sup>65</sup>

Em demonstração da impossibilidade de o Supremo Tribunal discutir questões regimentais, o Ministro Néri da Silveira invoca o princípio da separação dos poderes:

[...] a separação dos Poderes da República, como princípio básico da nossa ordem constitucional, aconselha que cada Poder exercite suas funções, com autonomia, sem interferência dos demais. No que concerne ao Poder Judiciário, é certo, a Constituição lhe confere competência para tomar conhecimento de fatos e atos ocorridos no âmbito dos outros Poderes, mas isso há de dar-se nos limites que a Constituição autoriza, na salvaguarda do equilíbrio e da própria independência dos poderes, qual autêntica função moderadora, e na assecuração dos direitos e garantias dos indivíduos e de quem quer que tenha sofrido lesão de direito ou esteja ameaçado de violência, em virtude dos atos impugnados. Fora desse amplo domínio de sua atuação, não compete ao Poder Judiciário conhecer de questões ou controvérsias da intimidade dos outros Poderes, cujo campo de atuação a Constituição define, com os respectivos limites. Nem as questões de conveniência ou oportunidade, nem as matérias *interna corporis* hão de passar pelo crivo do Judiciário, desde que lesão a direito subjetivo não se configure.<sup>66</sup>

A Corte Suprema entende, portanto, não ser passível de controle pelo Poder Judiciário controvérsia envolvendo normas regimentais, seja a discussão sobre sua observância, seja sobre a sua interpretação. Trata-se de posicionamento restritivo e autolimitante que rotula como *interna corporis* as normas contidas nos regimentos internos das Casas Legislativas que não sejam reprodução do texto constitucional.

Exemplificativo da postura adotada pelo Corte Constitucional brasileira é o seguinte trecho da decisão no MS 25.594:

---

<sup>65</sup> BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 102.

<sup>66</sup> Idem. p. 103.

[...] É exprimir: a própria Constituição é que dispõe sobre as duas categorias de atos parlamentares: os de índole interna e os de natureza *externa corporis*. É ainda dizer: **a Constituição mesma já oferece os indicadores daquilo que seja intra-muros do Parlamento e daquilo que não seja.** Logo, ela é que baliza a atuação do Poder Judiciário (leia-se: do Supremo Tribunal Federal), em tema de controle constitucional dos atos praticados no exercício de cargo de direção das instâncias parlamentares. **Por este modo de ver as coisas, tudo o que significar direta violação das autoridades do Parlamento a dispositivo constitucional é matéria *externa corporis*, suscetível de controle por este Supremo Tribunal Federal.** Somente o que sobejar dos próprios enunciados da Constituição para se conter nas apertadas fronteiras da legiferação corporativa do Parlamento é que se define pela marca do *intra-muros* (repise-se), escapando, então, aos misteres controladores que são próprios desta Excelsa Corte de Justiça.<sup>67</sup>

Em matéria de controle do processo legislativo, o entendimento majoritário no Supremo Tribunal Federal é o de que somente seria suscetível de questionamento judicial a exegese e normas procedimentais de sede constitucional, não sendo permitido tal questionamento em face da impugnação de normas procedimentais abrigadas apenas nos regimentos internos, questão que deveria ser resolvida no âmbito do próprio Legislativo, por se tratar de matéria *interna corporis*, de competência exclusiva do Parlamento.<sup>68</sup>

O questionamento quanto à regularidade do processo legislativo quando este ainda não se concluiu, ou seja, quando ainda se trata de uma proposição em tramitação, somente é admitido pela Corte Constitucional através de mandados de segurança impetrados por parlamentares detentores de mandato no Congresso Nacional. Portanto, somente Deputados Federais e Senadores da República possuem, aos olhos da maioria que compõe a Corte, direito líquido e certo ao devido processo legislativo.

O entendimento quanto à legitimidade ativa foi construído a partir do julgamento do MS 20.257, e ainda vem sendo reiteradamente defendido pela maioria dos ministros do Supremo Tribunal. É garantido apenas aos parlamentares o direito a ser resguardado de não participar de um processo legislativo quando, devido à gravidade da matéria em tramitação, a Constituição Federal proíbe que ela sequer chegue a ser objeto de deliberação.

---

<sup>67</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25.594/DF – Distrito Federal. Relator: Carlos Britto. Disponível em < <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14786673/mandado-de-seguranca-ms-25594-df-stf>> Acesso em 13 nov. 2016.

<sup>68</sup> BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 101-102.

A Corte Suprema continua a entender que a prerrogativa de defender o procedimento legislativo determinado constitucionalmente é exclusiva dos parlamentares, de modo que a extensão de tal prerrogativa já foi expressamente negada aos partidos políticos e aos cidadãos, mesmo que destinatários de todo o conteúdo normativo produzido pelas Casas Legislativas.<sup>69</sup>

Nesse sentido, vale destacar as palavras do Ministro Celso de Mello, relator do MS 24.645/DF<sup>70</sup>:

A jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou na análise dessa particular questão revela entendimento afirmativo, consolidado em orientação que atribui, aos Deputados Federais e aos Senadores da República - e apenas a estes (MS 23.334/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO), com a conseqüente exclusão de terceiros estranhos à instituição parlamentar (RTJ 139/783, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI) - legitimação para fazer instaurar o pertinente processo judicial: "O processo de formação das leis ou de elaboração de emendas à Constituição revela-se suscetível de controle incidental ou difuso pelo Poder Judiciário, sempre que, havendo possibilidade de lesão à ordem jurídico-constitucional, a impugnação vier a ser suscitada por membro do próprio Congresso Nacional, pois, nesse domínio, somente ao parlamentar - que dispõe do direito público subjetivo à correta observância das cláusulas que compõem o devido processo legislativo - assiste legitimidade ativa 'ad causam' para provocar a fiscalização jurisdicional".

Para Bernardes Júnior, o Supremo Tribunal Federal adota uma concepção desjuridicizante do processo legislativo, o que é praticamente reduzido a sua dimensão exclusivamente político-deliberativa. A preocupação quanto à regularidade do procedimento normativo só se faz presente em face da impugnação de normas procedimentais diretamente constitucionais. No que concerne às disposições regimentais, não cabe controle judicial, por se tratar de normas *interna corporis*, cuja exegese é privativa do Parlamento. Há, pois, uma concepção excessivamente alargada de norma *interna corporis*.

---

<sup>69</sup> "Desse modo, foi julgado improcedente o mandado de segurança impetrado por cidadão brasileiro contra ato da comissão da Câmara dos Deputados tendente a possibilitar a adoção da pena de morte mediante consulta plebiscitária, quando o relator alegou ilegitimidade ativa do requerente, à vista da ausência 'de ameaça concreta a direito individual, particularizado em sua pessoa' (Mandado de Segurança nº 21.303, relator o Ministro Octávio Gallotti) BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p.107

<sup>70</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.645/DF – Distrito Federal. Relator: Celso de Mello. Disponível em < <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14805899/medida-cautelar-no-mandado-de-seguranca-ms-24645-df-stf> > Acesso em 13 nov. 2016.

Segundo Leonardo Barbosa, a doutrina dos atos *interna corporis* passou a ser utilizada pelo STF a partir do MS 1.423/DF, em que o relator, Ministro Luiz Gallotti afirmou:

(...) o que um Poder, Legislativo, Executivo ou Judiciário faz - dentro das suas atribuições - vale nos casos concretos. O que qualquer deles pratica fora das suas atribuições, ferindo direitos públicos ou privados, a que correspondem ações ou exceções, é suscetível de ser considerado inconstitucional.<sup>71</sup>

Entretanto, o *leading case* adotado na década de 1980 e utilizado em diversos julgados posteriores é o MS 20.247, com a seguinte ementa:

Mandado de segurança contra ato do presidente do senado, que, na presidência da sessão do congresso nacional, indeferiu requerimento de anexação de projeto de emenda constitucional por entender inexistir, no caso, analogia ou conexidade.  
- Trata-se de questão "*interna corporis*" que se resolve, exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário. Mandado de segurança indeferido.<sup>72</sup>

Apesar de acontecer lentamente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem evoluindo e passou a admitir algumas ressalvas à indissincabilidade dos atos internos do parlamento:

**a) Quando, em razão da garantia da supremacia da Constituição, utilizou-se dispositivos regimentais para fundamentar a decisão.**

No MS 22.503, o STF fez uso de disposições do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para fundamentar o controle judicial sobre a constitucionalidade da tramitação da reforma na Previdência Social (PEC nº 33-A, de 1995), como fica evidenciado no seguinte trecho do acórdão:

II - Mérito. 1. Não ocorre contrariedade ao § 5º do art. 60 da Constituição na medida em que o Presidente da Câmara dos Deputados, autoridade

<sup>71</sup> GALLOTTI apud BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia:** Parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 162.

<sup>72</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.247/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Moreira Alves. p.82 Disponível em <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14694054/mandado-de-seguranca-ms-20247-df> Acesso em: 13 nov. 2016.

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.<sup>73</sup>

O conceito de prejudicialidade não foi definido pelo texto constitucional, mas pelos arts. 163 e 164 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). O mesmo acontece com a figura do “substitutivo”, previsto no § 4º do art. 118 do RICD e no § 4º do art. 246 do RISF e pode ser entendido como emenda que apresenta profundas alterações ao texto original da proposição, de modo que passa a ser vista como uma nova proposição. Verificou-se, então, que o STF utilizou o RICD para examinar a constitucionalidade e a legalidade da apreciação da PEC, chegando, inclusive, a citar o art. 163, V do RICD na ementa do acórdão. Logo a definição do conceito de substitutivo e os desdobramentos da sua apreciação pela Câmara dos Deputados foram primordiais para a definição do prosseguimento ou não da PEC 33/1995.<sup>74</sup>

Na Ação Direta de Constitucionalidade nº 3, de 1999, em que é questionada a constitucionalidade da Lei nº 9.424, de 1996, mais uma vez, a Suprema Corte lançou mão de definições contidas no RICD, mais precisamente a definição do que seria emenda de redação, para julgar a adequação constitucional da tramitação do ato normativo.

---

<sup>73</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 22.503-3/DF – Distrito Federal. Relator: Marco Aurélio. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85766>> Acesso em 13 nov. 2016. p. 386.

<sup>74</sup> BARROS, Rafaela Lima Santos de. **Fundamentos do controle judicial do processo legislativo com base em normas regimentais no direito comparado**. Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015. p. 55.

**b) Quando existe violação de direitos individuais, mesmo que não sejam direitos dos parlamentares, como pode acontecer durante o funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs).**

Em seu art. 5º, inciso XXXV, a Constituição Federal reza que não pode ser excluída da apreciação pelo Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, de modo que sempre que uma garantia constitucional estiver sendo violada, ainda que em procedimento regulado apenas por normas regimentais, é permitida a intervenção pelo Judiciário para que sejam garantidos esses direitos individuais.

Sobre esse ponto, utiliza-se precedente da Corte citado no MS 24.832:

O princípio constitucional da universalidade da jurisdição garante que nenhuma lesão a direito individual fica imune à apreciação judicial. A jurisprudência assentada da Corte é que não é a natureza da norma que a matéria *interna corporis* ou não, mas a questão de saber se o ato fundado aparentemente na Constituição ou Regimento pode, em tese, violar ou não direito subjetivo dos próprios congressistas ou de terceiros.<sup>75</sup>

O já citado MS 24.832 trata-se de caso bastante interessante para análise desse ponto, pois o relator Min. Cezar Peluso concedeu medida liminar impedindo que a TV Câmara veiculasse o depoimento do impetrante em Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados sobre a pirataria, alegando proteção aos direitos do impetrante à honra objetiva e à própria imagem, direitos constitucionalmente garantidos. Para tanto, cita vasta jurisprudência da Corte no mesmo sentido.

Entretanto, tal decisão não foi referendada pelo Plenário da Corte por entender que ao se impedir a transmissão do depoimento do impetrante na CPI da pirataria outros direitos constitucionalmente garantidos estariam sendo violados, como o direito à informação e à publicidade dos atos do poder público.

Destaca-se, desse modo, o seguinte trecho do voto do Min. Carlos Britto:

---

<sup>75</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.832/DF – Distrito Federal. Relator: Cezar Peluso. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=365462>> Acesso em 13 nov. 2016.



**O caso não é absolutamente *interna corporis***, não diz respeito às competências e aos interesses estritamente internos da Câmara dos Deputados; é de relevância constitucional suficiente para atrair a competência da excelsa Corte.

**Proclamo a soberania do Princípio insculpido no art. 5º, XXXV, da Constituição, segundo o qual nem a lei – e, aí, incluo as emendas – pode excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito.**

Entretanto, percebi que, no início de que fala o Ministro Cezar Peluso disse que estava a se fundamentar, na sua decisão cautelar, no eventual abuso de exposição da mídia; ou seja, que a imagem do impetrante pudesse sofrer execração – também palavra colhida da fala de S. Exa. **Entendo que não se pode, com receio do abuso, proibir o uso.**<sup>76</sup>

### **c) Para garantir o direito das minorias, próprio do Estado Democrático de Direito.**

O direito das minorias parlamentares vem sendo defendido na Corte Suprema como garantia do princípio democrático. O que fica muito bem demonstrado através da decisão do MS 24.849:

**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

<sup>76</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.832/DF – Distrito Federal. Relator: Cezar Peluso. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=365462>> Acesso em 13 nov. 2016.

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 subseqüentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 - RTJ 180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais. **O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES: A PARTICIPAÇÃO ATIVA, NO CONGRESSO NACIONAL, DOS GRUPOS MINORITÁRIOS, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER**

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

**- Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares . - A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. A CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO DE DIREITO REFLETE UMA REALIDADE DENSA DE SIGNIFICAÇÃO E PLENA DE POTENCIALIDADE CONCRETIZADORA DOS DIREITOS E DAS LIBERDADES PÚBLICAS**

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

- A opção do legislador constituinte pela concepção democrática do Estado de Direito não pode esgotar-se numa simples proclamação retórica. A opção pelo Estado democrático de direito, por isso mesmo, há de ter conseqüências 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 inconstitucional, 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.<sup>77</sup>

### 2.3. A jurisprudência do STF e a observância do RISF: casos práticos

A violação de dispositivos do Regimento Interno do Senado Federal já foi questionada no Supremo Tribunal Federal por diversas vezes, tanto em sede de controle incidental e preventivo, quanto em sede de controle abstrato, depois que os atos normativos já se encontram em vigor.

Como será visto a seguir, nos julgados em análise, a posição da Corte Suprema é a mesma já verificada no tópico anterior, procura autolimitar-se e intervir no funcionamento das Casas Legislativas apenas quando se faz imperativa a atuação do Poder Judiciário para proteger o direito de oposição e/ou a prerrogativa das minorias, bem como direitos individuais, sejam de parlamentares ou de terceiros, pois são garantias de índole constitucional, que sustentam o próprio Estado Democrático de Direito.

No MS 34.063, o Deputado Benevenuto Daciolo alega violação dos arts. 101, § 1º, e 254 do RISF, pois entende que PLS nº 131, de 2015, deveria ter sido arquivado ou submetido a recurso para o Plenário da Casa pois “a lógica de entregar o vertiginoso patrimônio das reservas de petróleo na Nação em função da crise vivenciada pela empresa estatal exploradora de petróleo não merece prosperar em função da inconstitucionalidade manifesta”.<sup>78</sup>

O STF não adentrou o mérito da proposição e decidiu pela impossibilidade de controle prévio de constitucionalidade de leis pelo Poder Judiciário, com esteio

---

<sup>77</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.849/DF – Distrito Federal. Relator: Celso de Mello. Disponível em < <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2956890/mandado-de-seguranca-ms-24849-df>> Acesso em 13 nov. 2016.

<sup>78</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 34.063/DF – Distrito Federal. Relator: Edson Fachin. Disponível em < <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/322120480/mandado-de-seguranca-ms-34063-df-distrito-federal-0043185-4320161000000>> Acesso em 13 nov. 2016.

nos seguintes fundamentos: o controle preventivo de proposição legislativa somente é admitido quanto ao mérito no caso de proposta de emenda constitucional tendente abolir as cláusulas pétreas (art. 60, §4º, CF); a impossibilidade de determinação para que outro Poder da República aprecie a constitucionalidade de determinado projeto de lei à luz de específicos preceitos constitucionais; o encaminhamento pelo Presidente da Mesa do Senado Federal após a aprovação pelo Plenário daquela Casa Legislativa à Câmara dos Deputados circunscreve-se ao domínio *interna corporis* do Poder Legislativo; e, por fim, não se pode apequenar e desqualificar os trabalhos da Casa Revisora (art. 65, CF) no processo legislativo.

Entende-se ser bastante relevante citar o seguinte trecho do voto do relator, Ministro Edson Fachin:

Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico.<sup>79</sup>

No julgamento do MS 26.900, que tratava do acesso de deputados federais à sessão deliberativa extraordinária do Senado Federal que decidiria sobre a perda do mandato do Presidente do Senado Federal e, por conseguinte, do Congresso Nacional, Senador Renan Calheiros, o STF entendeu tratar-se de matéria eminentemente constitucional, afastando a incidência da doutrina *interna corporis* e a aplicação dos arts. 185, 192 e 197, I, c, do Regimento Interno do Senado, que tratam da limitação de acesso à Casa durante as sessões secretas como era o caso das sessões sobre a perda do mandato. Nas palavras do Ministro Ricardo Lewandowski:

Já estávamos próximos da meia-noite, e eu, meditando sobre a questão, verifiquei que os deputados que subscreviam a inicial, na verdade, estavam arrimando seu direito não ao texto frio do Regimento Interno, mas invocando alguns fundamentos de ordem constitucional, fundamentos estes que dizem respeito ao próprio cerne da Constituição Republicana: de um lado, o princípio da publicidade e, de outro, a possibilidade do pleno

---

<sup>79</sup> Idem.

exercício do mandato por parte dos parlamentares, sejam eles deputados ou senadores como representantes da soberania popular. Decidi, como expressarei em seguida, afastar essa primeira ideia que me aflorou à consciência, qual seja, a de considerar a matéria eminentemente *interna corporis* e consignar: o Supremo Tribunal Federal não tem jurisdição sobre a matéria. Mas, como disse, a matéria, a meu ver, salvo melhor juízo, é de **índole eminentemente constitucional**.<sup>80</sup>

Merecem destaque os Mandados de Segurança nº 24.849 e 24.831, que são muito semelhantes em seus méritos, ambos tratam sobre a instauração da CPI dos bingos e sua composição. A oposição viu frustrada a instauração do inquérito parlamentar, uma vez que os líderes da maioria dos partidos não indicaram membros para comporem a comissão e o Presidente omitiu-se em fazê-lo, como determina o art. 48, XXI, do RISF, mesmo depois de proferida questão de ordem nesse sentido. O Supremo Tribunal enxergou necessidade de atuar na questão em proteção ao princípio democrático e a própria supremacia da Constituição através da garantia do direito de oposição das minorias parlamentares.

No julgamento do MS 22.494, o STF decidiu conforme sua ampla jurisprudência. Não conhecendo questionamento de dispositivo regimental, no caso o art. 145, §1º, do RISF, por tratar-se de matéria *interna corporis*. Segue a transcrição da ementa do respectivo *writ*:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DO SENADO FEDERAL. PROVIMENTO DE QUESTÃO DE ORDEM, EM GRAU DE RECURSO PARA O PLENÁRIO, PARA ARQUIVAMENTO DO REQUERIMENTO Nº 198/96, QUE PROPÕE A CRIAÇÃO DA CHAMADA "CPI DOS BANCOS", POR FALTA DE INDICAÇÃO DO FATO DETERMINADO A SER APURADO (CF, ART. 58, § 3º) E DO LIMITE DAS DESPESAS A SEREM REALIZADAS (RI-SF, ART. 145, § 1º). PRELIMINARES. INUTILIDADE DA PRESTAÇÃO DA TUTELA JURISDICIONAL. I - PRELIMINARES. 1ª) Considera-se "ato da Mesa", para efeito de mandado de segurança (CF, art 102, I, d), o provimento de questão de ordem pelo Plenário, em grau de recurso interposto contra decisão do Presidente do Senado, eis que, neste caso, o Plenário atua como órgão de 2ª instância das decisões da Mesa Diretora. 2ª) **Pedido não conhecido quanto ao fundamento regimental de ofensa ao § 1º do art. 145 do RI-SF (indicação, no requerimento, do limite das despesas a serem realizadas pela CPI), por se tratar de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, não sujeita à apreciação pelo Poder Judiciário.** Precedente: MS nº 22.503-3-DF. Pedido que poderia ser conhecido, em parte, nos limites do fundamento constitucional de ofensa ao art. 58, § 3º, da Constituição (indicação, no requerimento, do fato determinado a ser

<sup>80</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 26.900/DF – Distrito Federal. Disponível em < <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14727353/medida-cautelar-no-mandado-de-seguranca-ms-26900-df/inteiro-teor-103113568> > Acesso em 13 nov. 2016.

apurado pela CPI); Tendo o ato impugnado (provimento de questão de ordem que determina arquivar requerimento que propõe criação de CPI) dois fundamentos suficientes (um constitucional e outro regimental) e não podendo a prestação da tutela jurisdicional abranger todos eles, constata-se, de plano, a sua absoluta inutilidade, eis que o ato restaria ileso pelo outro fundamento. Tanto a doutrina como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entendem que não se presta a tutela jurisdicional, inclusive em mandado de segurança, quando a decisão não traz proveito aos impetrantes. Aplicação do princípio contido na Súmula 283 e no MS nº 20.498-DF. 2. Mandado de segurança não conhecido. (grifo nosso)<sup>81</sup>

O HC 77.734 traz questão bastante interessante, pois, incidentalmente, o STF declarou a inconstitucionalidade formal do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 9.639/1998, uma vez que a republicação da norma não ocorreu de acordo com a forma prevista no art. 325, alíneas “a” e “b”, do RISF, ou seja, sem a manifestação do Plenário dessa Casa legislativa.

EMENTA: - Habeas Corpus. 2. Anistia criminal. 3. Paciente condenado como incurso no art. 95, letra "d", da Lei nº 8212, de 1991, a dois anos e quatro meses de reclusão, "pela prática do delito de omissão de repasse de contribuições previdenciárias aos cofres autárquicos". 4. Habeas corpus requerido em favor do paciente para que seja beneficiado pelo parágrafo único do art. 11, da Lei nº 9639 publicada no Diário Oficial da União de 26 de maio de 1998, em virtude do qual foi concedida anistia aos "responsabilizados pela prática dos crimes previstos na alínea "d" do art. 95 da Lei nº 8212, de 1991, e no art. 86 da Lei nº 3807, de 26 de agosto de 1960". 5. O art. 11 e parágrafo único foram inseridos no texto da Lei nº 9639/1998, que se publicou no Diário Oficial da União de 26.5.1998. Na edição do dia seguinte, entretanto, republicou-se a Lei nº 9639/1998, não mais constando do texto o parágrafo único do art. 11, explicitando-se que a Lei foi republicada por ter saído com incorreção no Diário Oficial da União de 26.5.1998. 6. Simples erro material na publicação do texto não lhe confere, só por essa razão, força de lei. 7. Caso em que o parágrafo único aludido constava dos autógrafos do projeto de lei, que veio assim a ser sancionado, promulgado e publicado a 26.5.1998. 8. O Congresso Nacional comunicou, imediatamente, à Presidência da República o fato de o parágrafo único do art. 11 da Lei nº 9639/1998 não haver sido aprovado, o que ensejou a republicação do texto correto da Lei aludida. **9. O dispositivo padecia, desse modo, de inconstitucionalidade formal, pois não fora aprovado pelo Congresso Nacional. 10. A republicação não se fez, entretanto, na forma prevista no art. 325, alíneas "a" e "b", do Regimento Interno do Senado Federal, eis que, importando em alteração do sentido do projeto, já sancionado, a retificação do erro, por providência do Congresso Nacional, haveria de concretizar-se, "após manifestação do Plenário". 11. Hipótese em que se declara, *incidenter tantum*, a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 9639/1998, com a redação publicada no Diário Oficial da União de 26 de maio de 1998, por vício de inconstitucionalidade formal**

<sup>81</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 22.494/DF – Distrito Federal. Relator: Maurício Correa. Disponível em <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/742892/mandado-de-seguranca-ms-22494-df>> Acesso em 13 nov. 2016.

**manifesta, decisão que, assim, possui eficácia ex tunc.** 12. Em consequência disso, indefere-se o "habeas corpus", por não ser possível reconhecer, na espécie, a pretendida extinção da punibilidade do paciente, com base no dispositivo declarado inconstitucional.<sup>82</sup>

Nas ADIs nº 4425 e 4357 foi questionada a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 62, de 2009, aprovada no Senado Federal sem que fosse obedecido o interstício temporal entre os dois turnos de discussão e votação previsto no regramento interno da Casa. Entretanto, o STF entendeu que a Constituição Federal, apesar de prever dois turnos de discussão e votação para as propostas de emenda à Constituição, não estabeleceu lapso temporal entre os dois turnos, tratando-se de matéria regimental, portanto *interna corporis* e fora do alcance do controle do Poder Judiciário. Destaca-se o seguinte trecho de sua ementa:

A Constituição Federal de 1988 não fixou um intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação para fins de aprovação de emendas à Constituição (CF, art. 62, §2º), de sorte que inexistente parâmetro objetivo que oriente o exame judicial do grau de solidez da vontade política de reformar a Lei Maior. A interferência judicial no âmago do processo político, verdadeiro *locus* da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto da Constituição Federal. Inexistência de ofensa formal à Constituição brasileira.<sup>83</sup>

Dessa forma, seguem sendo aprovadas no Senado Federal propostas de emenda à Constituição Federal em que os dois turnos de discussão e votação acontecem na mesma sessão, em intervalos que não chegam a cinco minutos, sem a necessária maturação da decisão que irá alterar a Lei máxima do ordenamento jurídico brasileiro, sem a publicidade e informação de que tem direito os cidadãos. Ainda assim, o Supremo Tribunal continua a se omitir, escondendo-se atrás do “manto” da separação dos poderes, entendendo que a previsão regimental do interstício entre os dois turnos é matéria regimental, não atingindo o texto constitucional.

---

<sup>82</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 77.734/SC. Relator: Néri da Silveira. Disponível em <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14697888/habeas-corpus-hc-77734-sc> Acesso em 13 nov. 2016.

<sup>83</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4425/DF. Disponível em <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24806926/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4425-df-stf> Acesso em 13 nov. 2016.





## **CAPÍTULO 3**

### **3. O PROCESSO LEGISLATIVO REGIMENTAL NO SENADO FEDERAL**

#### **3.1. O Regimento Interno do Senado Federal: histórico e estrutura**

O Regimento Interno do Senado Federal a ser analisado no presente trabalho corresponde à Resolução nº 93, de 1970, aprovado à luz ainda da Constituição de 1967.

Portanto, seu texto foi atualizado em conformidade com a Constituição Federal, promulgada em 1988, através da Resolução nº 18, de 1989, responsável por essa adaptação das normas internas da Casa ao ordenamento jurídico recém-inaugurado.

Em seu art. 402, o Regimento Interno do Senado Federal determina a consolidação de seu texto ao final de cada legislatura, incorporando, portanto, todas as alterações aprovadas pela Casa durante as quatro últimas Sessões Legislativas ordinárias. A redação da citada Resolução foi consolidada, também, com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções a ela posteriores até julho do corrente ano.

O RISF, objeto de estudo do presente trabalho, organiza-se em quinze títulos com normas sobre a economia interna da Câmara Alta, seus membros e suas prerrogativas, bem como sobre a tramitação e deliberação das proposições legislativas em seu interior.

O Título I trata do funcionamento da Casa, a sede do Senado federal, quando ocorrem as sessões legislativas ordinárias e extraordinárias e como se dão as sessões preparatórias, que ocorrem no início das primeiras e terceiras sessões legislativas de cada legislatura.

O Título II trata dos senadores: sua posse, exercício, inscrição no livro da Casa, definição de nome parlamentar, remuneração, uso da palavra, medidas disciplinares, homenagens em caso de falecimento, a ocorrência de vagas, possibilidades de suspensão das imunidades parlamentares, casos de ausência, licença e convocação de suplentes.

O Título III detalha a composição, as atribuições e eleição dos membros da Mesa do Senado.

No Título IV, além da definição dos blocos parlamentares, dentre eles o bloco da maioria e da minoria, tem-se o processo de escolha das lideranças partidárias. Seguido do sucinto Título V sobre a representação externa desta Casa Legislativa.

O Título VI trata das comissões que compõem o Senado Federal. As comissões são classificadas em permanentes e temporárias, categoria na qual se incluem as comissões parlamentares de inquérito e têm definidos detalhes de seu funcionamento e organização.

Sobre as sessões públicas, secretas e especiais, bem como sobre os anais dessas sessões tem-se o Título VII, seguido pelo Título VIII, o mais longo de todo o regimento interno justamente por tratar em detalhes do procedimento legislativo das proposições ordinárias no âmbito do Câmara Alta, além dos casos de urgência.

O Título IX vem detalhar a tramitação de proposições sujeitas a disposições especiais: propostas de emenda à Constituição, projetos de código, projetos de tramitação urgente estabelecida pela Constituição e projetos referentes a atos internacionais.

O Título X explica como o Senado exerce suas atribuições privativas concedidas pela Constituição Federal nos arts. 52 e 155. O Título XI trata da convocação e do comparecimento de ministros de Estado, seguido pelo Título XII sobre a alteração ou reforma deste regimento interno. O Título XIII define em que consistem as questões de ordem e como se dá o seu processamento. O Título XIV trata dos documentos recebidos por esta Casa e, por fim, o Título XV enumera os princípios gerais do processo legislativo.

### **3.2. Mapeamento do Regimento Interno do Senado Federal: quais artigos garantem a observância do devido processo legislativo?**

Como já defendido anteriormente, entende-se que os regimentos internos são compostos por normas de natureza jurídica distinta. Após estudo detalhado, ficou evidente a necessidade de organizar as disposições regimentais em três categorias: disposições que são mera reprodução da Constituição Federal;

disposições materialmente constitucionais, que integram o bloco de constitucionalidade e, por fim, disposições notadamente *interna corporis*.

#### **a) Artigos do RISF que reproduzem disposições constitucionais**

Os regimentos internos, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado, trazem em seu texto artigos que reproduzem disposições constitucionais. O Supremo Tribunal Federal permite o questionamento judicial de violações a esses artigos, como não podia deixar de ser, uma vez que se trata de ofensa direta à Constituição.

A Constituição trata das comissões que integram o parlamento no art. 58, o §1º determina como se dará a sua composição, texto repetido pelo art. 78 do RISF:

**Art. 78.** Os membros das comissões serão designados pelo Presidente, por indicação escrita dos respectivos líderes, assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado Federal (Const., art. 58, § 1º).

Merece destaque, também, o art. 240 por trazer o princípio da irrepetibilidade para os projetos de lei, consagrado no art. 67 da CF:

**Art. 240.** As matérias constantes de projeto de lei rejeitado somente poderão ser objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros do Senado (Const., art. 67).<sup>84</sup>

Quanto a tramitação das propostas de emenda à Constituição, o RISF reproduz todas as limitações constitucionais ao poder reformador, como se pode notar pelos dispositivos citados abaixo:

**Art. 354.** A proposta de emenda à Constituição apresentada ao Senado será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros da Casa (Const., art. 60, § 2º);  
§ 1º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir (Const., art. 60, § 4º):  
I - a forma federativa de Estado;

---

<sup>84</sup> Idem.

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 2º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (Const., art. 60, § 1º).

**Art. 369.** Quando a aprovação da proposta for ultimada no Senado, será o fato comunicado à Câmara dos Deputados e convocada sessão para promulgação da emenda (Const., art. 60, § 3º).

**Art. 373.** A matéria constante de proposta de emenda à Constituição rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (Const., art. 60, § 5º).<sup>85</sup>

O art. 288 trata do quórum exigido nas deliberações da Casa e reproduz diversos artigos da Constituição Federal. A não obediência ao quórum exigido para aprovação da proposição implica em inconstitucionalidade formal. Segue o texto para que fique mais clara essa demonstração:

**Art. 288.** As deliberações do Senado serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros (Const., art. 47), salvo nos seguintes casos, em que serão:

I - por voto favorável de dois terços da composição da Casa:

a) sentença condenatória nos casos previstos no art. 52, I e II, da Constituição;

b) fixação de alíquotas máximas nas operações internas, para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados e do Distrito Federal (Const., art. 155, § 2º, V, b);

c) suspensão de imunidade de Senadores, durante o estado de sítio (Const., art. 53, § 8º);

II - por voto favorável de três quintos da composição da Casa, proposta de emenda à Constituição (Const., art. 60, § 2º);

III - por voto favorável da maioria absoluta da composição da Casa:

a) projeto de lei complementar (Const., art. 69);

b) exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República (Const., art. 52, XI);

c) perda de mandato de Senador, nos casos previstos no art. 55, § 2º, da Constituição;

d) aprovação de nome indicado para Ministro do Supremo Tribunal Federal (Const., art. 101, parágrafo único) para Procurador-Geral da República (Const., art. 128, § 1º); para Ministro do Superior Tribunal de Justiça (Const., art. 104, parágrafo único) e para Ministro do Tribunal Superior do Trabalho (Const., art. 111-A);

e) aprovação de ato do Presidente da República que decretar o estado de defesa (Const., art. 136, § 4º);

f) autorização para o Presidente da República decretar o estado de sítio (Const., art. 137, parágrafo único);

g) estabelecimento de alíquotas aplicáveis às operações e prestações interestaduais e de exportação (Const., art. 155, § 2º, IV);

h) estabelecimento de alíquotas mínimas nas operações internas

<sup>85</sup> BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**: versão consolidada pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, publicada no Suplemento do Diário do Senado Federal em 02/02/2015 e compilado com as alterações promovidas até 28.06.2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/RISF2015.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

**(Const., art. 155, § 2º, V, a);**

**i) autorização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, mediante créditos suplementares ou especiais específicos (Const. art. 167, III);**

**j) aprovação de nome indicado para Defensor Público Geral;**

**k) (Revogado);**

**l) aprovação de nome indicado para o Conselho Nacional de Justiça (Const., art. 103-B, *caput* e § 2º);**

**m) aprovação de nome indicado para o Conselho Nacional do Ministério Público (Const., art. 130-A, *caput*);**

**IV - por voto favorável de dois quintos da composição da Casa, aprovação da não renovação da concessão ou permissão para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens (Const., art. 223, § 2º);**

**V - por maioria de votos, presentes um décimo dos Senadores, nos requerimentos compreendidos no art. 215, III. (grifo nosso)<sup>86</sup>**

Fica demonstrado que o RISF procura informar entre parênteses o artigo da Constituição a que faz menção.

## **b) Artigos materialmente constitucionais, que integram a garantia do devido processo legislativo**

Tratar-se-á, neste momento, das disposições regimentais que desenvolvem as regras e princípios constitucionais, integram o conceito de devido processo legislativo e são, portanto, materialmente constitucionais.

Segundo a proposta deste trabalho, a violação dessas disposições é, também, violação da Constituição e pode ser apreciada pelo Poder Judiciário em sede de controle de constitucionalidade, preventivo ou repressivo.

Para facilitar a demonstração do que se propõe, serão citados alguns artigos regimentais agrupados segundo os pressupostos procedimentais e comunicacionais habermasianos, trazidos na delimitação do marco teórico, garantidores da legitimidade democrática do processo legislativo.

A discussão das proposições é atividade típica do parlamento, momento em que se confrontam posicionamentos, debatem-se diferentes ideias para que o ato normativo dali resultante seja o mais racional possível.

No momento da discussão é, portanto, essencial que sejam obedecidos os pressupostos comunicativos e procedimentais, com a garantia do contraditório, da

---

<sup>86</sup> BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**: versão consolidada pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, publicada no Suplemento do Diário do Senado Federal em 02/02/2015 e compilado com as alterações promovidas até 28.06.2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/RISF2015.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

ampla defesa e, principalmente, da isonomia, que tenham oportunidade equânime de se pronunciar sobre a matéria todos os membros da Casa.

Alguns artigos garantem que o processo de deliberação ocorra da forma mais democrática possível, são eles:

O art. 273 deixa expresso que, ao ser anunciada a matéria, inicia-se o espaço para sua discussão, que só poderá ser encerrada nos termos do art. 275, e a votação deve ocorrer imediatamente após a discussão, segundo o art. 299, momento ideal em que se tem o maior número de informação sobre a matéria e aqueles que a discutiram serão os mesmos que decidirão sobre ela através do voto.

**Art. 273.** Anunciada a matéria, será dada a palavra aos oradores para a discussão.

**Art. 275.** Encerra-se a discussão:

I - pela ausência de oradores;

II - por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador, quando já houverem falado, pelo menos, três Senadores a favor e três contra.

**Art. 299.** A votação realizar-se-á imediatamente após a discussão, se este Regimento não dispuser noutro sentido.<sup>87</sup>

Ainda em relação a discussão, é importante citar o art. 270 que obriga um turno suplementar quando da aprovação de substitutivo integral em plenário, ou seja, quando a proposição original foi aprovada com modificações profundas faz-se necessário um novo turno deliberativo.

**Art. 270.** As proposições em curso no Senado são subordinadas, em sua apreciação, a um único turno de discussão e votação, salvo proposta de emenda à Constituição.

Parágrafo único. Havendo substitutivo integral, aprovado pelo Plenário no turno único, o projeto será submetido a turno suplementar.<sup>88</sup>

O princípio da publicidade dos atos públicos, bem como o direito à informação que todos os cidadãos possuem, devem nortear a formação racional e

---

<sup>87</sup> BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**: versão consolidada pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, publicada no Suplemento do Diário do Senado Federal em 02/02/2015 e compilado com as alterações promovidas até 28.06.2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/RISF2015.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

<sup>88</sup> Idem.

democrática da vontade política para revesti-la de toda legitimidade, bem como vêm permitir a possibilidade de responsabilização dos atos dos parlamentares perante o seu eleitorado. Desse modo, existem diversas disposições regimentais que satisfazem essa exigência:

**Art. 108.** As reuniões das comissões serão iniciadas com a presença de, no mínimo, um quinto de sua composição, salvo o disposto no § 3º do art. 93.

§ 1º A pauta dos trabalhos das comissões, salvo em caso de urgência, será disponibilizada em meio eletrônico no portal do Senado Federal, **com antecedência mínima de 2 (dois) dias úteis.** (grifo nosso)

**Art. 167.** Ao ser designada a Ordem do Dia, qualquer Senador poderá sugerir ao Presidente a inclusão de matérias em condições de nela figurar (art. 171).

Parágrafo único. Nenhuma matéria poderá ser incluída em Ordem do Dia sem que tenha sido efetivamente publicada no *Diário do Senado Federal* e em avulso eletrônico, no mínimo, com dez dias de antecedência.

**Art. 171.** A matéria dependente de exame das comissões só será incluída em Ordem do Dia depois de emitidos os pareceres, lidos no Período do Expediente, publicados no *Diário do Senado Federal* e em avulso eletrônico, observado o interstício regimental (arts. 280 e 281).

**Art. 249.** Toda proposição apresentada ao Senado será publicada no *Diário do Senado Federal*, na íntegra, acompanhada, quando for o caso, da justificação e da legislação citada.

**Art. 250.** Será publicado em avulso eletrônico, para distribuição aos Senadores e comissões, o texto de toda proposição apresentada ao Senado.

Parágrafo único. Ao fim da fase de instrução da matéria serão publicados em avulsos eletrônicos os pareceres proferidos, neles se incluindo:

I - o texto das emendas, caso não tenham sido publicadas em avulso eletrônico especial;

II - os votos em separado;

III - as informações prestadas sobre a matéria pelos órgãos consultados;

IV - os relatórios e demais documentos referidos no art. 261, § 1º<sup>89</sup>

Ainda sobre o mesmo tema, não se pode deixar de destacar que a regra para as sessões é que são públicas e as votações ostensivas, segundo o art. 290, o RISF prevê de forma restrita a possibilidade de realização de sessões e votações secretas:

**Art. 110.** As reuniões [das comissões] serão **públicas, salvo os casos expressos neste Regimento ou quando o deliberar a comissão.** (grifo nosso)

**Art. 116.** Serão secretas as reuniões [das comissões] para deliberar sobre:

I - declaração de guerra ou celebração de paz (Const., art. 49, II);

<sup>89</sup> BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**: versão consolidada pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, publicada no Suplemento do Diário do Senado Federal em 02/02/2015 e compilado com as alterações promovidas até 28.06.2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/RISF2015.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

II - trânsito ou permanência temporária de forças estrangeiras no território nacional (Const., art. 49, II);  
 III - escolha de chefe de missão diplomática de caráter permanente (Const., art. 52, IV); (grifo nosso)

**Art. 290.** Será ostensiva a votação das proposições em geral.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a existência do que chamou de “verdadeiro estatuto das minorias”, garantia constitucional operacionalizada por diversas disposições regimentais que protegem o direito à oposição, impedindo a obstrução dos canais de participação política. “Toda minoria – de classe, nacional ou religiosa – cujos interesses são protegidos de uma maneira qualquer pela Constituição, tem pois um interesse eminente na constitucionalidade das lei.<sup>90</sup>”

O RISF possui vários dispositivos que constituem esse estatuto das minorias parlamentares, dentre os quais:

**Art. 61.** As representações partidárias poderão constituir bloco parlamentar. Parágrafo único. Somente será admitida a formação de bloco parlamentar que represente, **no mínimo, um décimo** da composição do Senado. (grifo nosso)

**Art. 108.** As reuniões das comissões serão iniciadas com a presença de, no mínimo, **um quinto de sua composição**, salvo o disposto no § 3º do art. 93. (grifo nosso)

**Art. 254.** Quando os projetos receberem pareceres contrários, quanto ao mérito, serão tidos como rejeitados e arquivados definitivamente, **salvo recurso de um décimo dos membros do Senado no sentido de sua tramitação.**

**Art. 155.** A sessão terá início de segunda a quinta-feira, às quatorze horas, e, às sextas-feiras, às nove horas, pelo relógio do plenário, presentes no recinto **pelo menos um vigésimo da composição do Senado**, e terá a duração máxima de quatro horas e trinta minutos, salvo prorrogação, ou no caso do disposto nos arts. 178 e 179.

§ 4º Em qualquer fase da sessão, estando em plenário menos de um vigésimo da composição da Casa, o Presidente a suspenderá, fazendo acionar as campainhas durante dez minutos, e se, ao fim desse prazo, permanecer a inexistência de número, a sessão será encerrada. (grifo nosso)

**Art. 312.** O destaque de partes de qualquer proposição, bem como de emenda do grupo a que pertencer, pode ser concedido, mediante deliberação do Plenário, **a requerimento de qualquer Senador**, para:

I - constituir projeto autônomo, salvo quando a disposição a destacar seja de projeto da Câmara;

II - votação em separado;

III - aprovação ou rejeição.

Parágrafo único. **Independerá de aprovação do Plenário** o requerimento de destaque apresentado por bancada de partido, observada a seguinte

<sup>90</sup> KELSEN, Hans. Jurisdição Constitucional. Introdução e revisão técnica Sérgio Sérulo da Cunha. São Paulo: Martins fontes, 2003, p.181-182.



proporcionalidade:

I - de 3 (três) a 8 (oito) Senadores: 1 (um) destaque;

II - de 9 (nove) a 14 (quatorze) Senadores: 2 (dois) destaques;

III - mais de 14 (quatorze) Senadores: 3 (três) destaques\_(grifo nosso)

**Art. 293.** No processo simbólico observar-se-ão as seguintes normas:

I - os Senadores que aprovarem a matéria deverão permanecer sentados, levantando-se os que votarem pela rejeição;

II - o voto dos líderes representará o de seus liderados presentes, permitida a declaração de voto em documento escrito a ser encaminhado à Mesa para publicação;

III - se for requerida verificação da votação, será ela repetida pelo processo nominal;

**IV - o requerimento de verificação de votação só será admissível se apoiado por três Senadores;**

V - procedida a verificação de votação e constatada a existência de número, não será permitida nova verificação antes do decurso de uma hora;

VI - não será admitido requerimento de verificação se a Presidência já houver anunciado a matéria seguinte;

**VII - antes de anunciado o resultado, será lícito tomar o voto do Senador que penetrar no recinto após a votação;**

VIII - verificada a falta de *quorum*, o Presidente suspenderá a sessão, fazendo acionar as campainhas durante dez minutos, após o que esta será reaberta, procedendo-se a nova votação;

IX - confirmada a falta de número, ficará adiada a votação, que será reiniciada ao voltar a matéria à deliberação do Plenário;

X - se, ao processar-se a verificação, os requerentes não estiverem presentes ou deixarem de votar, considerar-se-á como tendo dela desistido. (grifo nosso)<sup>91</sup>

A realização de audiências públicas é um direito constitucionalmente previsto que homenageia o princípio democrático, e a permissão regimental de que ela se realize com a presença apenas dois senadores é, sem dúvidas, disposição que garante o direito das minorias.

**Art. 93.** A audiência pública será realizada pela comissão para:

I - instruir matéria sob sua apreciação;

II - tratar de assunto de interesse público relevante.

§ 1º A audiência pública poderá ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil.

§ 2º A audiência prevista para o disposto no inciso I poderá ser dispensada por deliberação da comissão.

§ 3º No dia previamente designado, **a comissão poderá realizar audiência pública com a presença de, no mínimo, 2 (dois) de seus membros.**<sup>92</sup>

<sup>91</sup> BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**: versão consolidada pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, publicada no Suplemento do Diário do Senado Federal em 02/02/2015 e compilado com as alterações promovidas até 28.06.2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/RISF2015.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

<sup>92</sup> BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**: versão consolidada pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, publicada no Suplemento do Diário do Senado Federal em 02/02/2015 e compilado com as alterações promovidas até 28.06.2016. Disponível em:

O estudo das matérias legislativas a ser feito pelas comissões que compõem o Senado e a Câmara dos Deputados é, também, garantia constitucional, segundo o art. 58 CF, trata-se de mais uma forma de proteção ao Estado democrático, através de mais um espaço para a ampla deliberação e para produção de decisões parlamentares maduras e dotadas da necessária expertise sobre cada matéria. O RISF, portanto, desenvolve essa garantia desdobrada em diversos artigos, dentre os quais:

**Art. 253.** Antes da deliberação do Plenário, **haverá manifestação das comissões competentes para estudo da matéria.** (grifo nosso)

**Art. 172.** A inclusão em Ordem do Dia de proposição em rito normal, **sem que esteja instruída com pareceres das comissões a que houver sido distribuída, só é admissível nas seguintes hipóteses:** (grifo nosso)

I - por deliberação do Plenário, se a única ou a última comissão a que estiver distribuída não proferir o seu parecer no prazo regimental;

II - por ato do Presidente, quando se tratar:

a) (Revogado);

b) de projeto de lei ânua ou que tenha por fim prorrogar prazo de lei, se faltarem dez dias, ou menos, para o término de sua vigência ou da sessão legislativa, quando o fato deva ocorrer em período de recesso do Congresso, ou nos dez dias que se seguirem à instalação da sessão legislativa subsequente;

c) de projeto de decreto legislativo referente a tratado, convênio ou acordo internacional, se faltarem dez dias, ou menos, para o término do prazo no qual o Brasil deva manifestar-se sobre o ato em apreço;

d) de projetos com prazo, se faltarem vinte dias para o seu término.<sup>93</sup>

As regras que definem o quórum para aprovação de cada matéria são previstas expressamente na constituição, logo disposições regimentais que tratam dessas regras são materialmente constitucionais, dentre as quais:

**Art. 288.**

§ 2º Serão computados, **para efeito de quorum**, os votos em branco e as abstenções verificadas nas votações. (grifo nosso)

**Art. 337.** A urgência dispensa, durante toda a tramitação da matéria, interstícios, prazos e formalidades regimentais, **salvo pareceres, quorum para deliberação e distribuição de cópias da proposição principal.** [dispositivo que garante, ainda, o princípio da publicidade.] (grifo nosso)<sup>94</sup>

Importante destacar, durante a tramitação das mais diversas proposições, o

---

<<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/RISF2015.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

<sup>93</sup> Idem.

<sup>94</sup> Idem.

RISF prevê prazos de interstício que são muito importantes para se dar a devida publicidade e maturação das decisões legislativas. Entretanto, dentre os interstícios previstos regimentalmente, um deles tem função essencial para que se garanta uma norma resultante de deliberação plenamente democrática, pois trata-se do interstício previsto entre os dois turnos de discussão e votação das propostas de emenda à Constituição. No entanto, o art. 362, que prevê o citado prazo, é diuturnamente violado pelo plenário do Senado Federal com a cumplicidade do STF, que, ao se manifestar sobre o tema, considerou matéria *interna corporis*.

**Art. 362.** O interstício entre o primeiro e o segundo turno será de, no mínimo, cinco dias úteis.<sup>95</sup>

Por fim, não seria possível deixar de citar o art. 412 do RISF que traz expressamente os princípios garantidores do processo legislativo e defende o caráter vinculante das normas regimentais:

**Art. 412. A legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais**, mediante os seguintes princípios básicos:

- I - a participação plena e igualitária dos Senadores em todas as atividades legislativas, respeitados os limites regimentais;
- II - **modificação da norma regimental apenas por norma legislativa competente, cumpridos rigorosamente os procedimentos regimentais;**
- III - **impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário**, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o *quorum* mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa;
- IV - **nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental;**
- V - prevalência de norma especial sobre a geral;
- VI - decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais de Direito;
- VII - **preservação dos direitos das minorias;**
- VIII - definição normativa, a ser observada pela Mesa em questão de ordem decidida pela Presidência;
- IX - decisão colegiada, ressalvadas as competências específicas estabelecidas neste Regimento;
- X - **impossibilidade de tomada de decisões sem a observância do *quorum* regimental estabelecido;**
- XI - **pauta de decisões feita com antecedência tal que possibilite a todos os Senadores seu devido conhecimento;**
- XII - **publicidade das decisões tomadas, exceção feita aos casos**

<sup>95</sup> BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**: versão consolidada pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, publicada no Suplemento do Diário do Senado Federal em 02/02/2015 e compilado com as alterações promovidas até 28.06.2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/RISF2015.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

**específicos previstos neste Regimento;**<sup>96</sup>  
**XIII - possibilidade de ampla negociação política somente por meio de procedimentos regimentais previstos.** (grifo nosso)

### **c) Disposições notadamente *interna corporis***

Por ser o instrumento utilizado para organização do funcionamento da Casa e seus serviços, o RISF traz normas meramente ordinatórias, que tratam da economia interna da casa e, por na maioria das vezes, não produzirem significativos efeitos *extra muros*, estão sujeitas a uma maior flexibilidade, podendo ser objeto de acordos baseados na conveniência político-partidária. Além disso, como não podia deixar de ser, traz disposições sobre os deveres e prerrogativas de seus membros.

Apenas a título de exemplo, tem-se os seguintes artigos regimentais nesse sentido:

**Art. 9º** É facultado ao Senador, uma vez empossado:

- I - examinar quaisquer documentos existentes no Arquivo;
- II - requisitar da autoridade competente, por intermédio da Mesa ou diretamente, providências para garantia das suas imunidades e informações para sua defesa;
- III - frequentar a Biblioteca e utilizar os seus livros e publicações, podendo requisitá-los para consulta, fora das dependências do Senado, desde que não se trate de obras raras, assim classificadas pela Comissão Diretora;
- IV - frequentar o edifício do Senado e as respectivas dependências, só ou acompanhado, vedado ao acompanhante o ingresso no plenário, durante as sessões, e nos locais privativos dos Senadores;
- V - utilizar-se dos diversos serviços do Senado, desde que para fins relacionados com as suas funções;
- VI - receber em sua residência o *Diário do Senado Federal*, o do *Congresso Nacional* e o *Diário Oficial da União*.

Parágrafo único. O Senador substituído pelo Suplente continuará com os direitos previstos neste artigo.

**Art. 12.** A remuneração do Senador é devida:

- I - a partir do início da legislatura, ao diplomado antes da instalação da primeira sessão legislativa ordinária;
- II - a partir da expedição do diploma, ao diplomado posteriormente à instalação;
- III - a partir da posse, ao Suplente em exercício.

**Art. 156.** A primeira parte da sessão, que terá a duração de cento e vinte minutos, será destinada à leitura do expediente e aos oradores inscritos na forma do disposto no art. 17.

**Art. 162.** A Ordem do Dia terá início, impreterivelmente, às dezesseis horas, salvo prorrogação nos termos do art. 158, § 6º.

**Art. 209.** Os trabalhos das sessões serão organizados em anais, por ordem cronológica, para distribuição aos Senadores.

**Art. 210.** A transcrição de documento no *Diário do Senado Federal*, para

---

<sup>96</sup> Idem.

que conste dos Anais, é permitida:

I - quando constituir parte integrante de discurso de Senador;

II - quando aprovada pelo Presidente do Senado, a requerimento de qualquer Senador.

§ 1º (Revogado).

§ 2º Se o documento corresponder a mais de cinco páginas do *Diário do Senado Federal*, o espaço excedente desse limite será custeado pelo orador ou requerente, cabendo à Comissão Diretora orçar o custo da publicação.

**Art. 409.** As petições, memoriais, representações ou outros documentos enviados ao Senado serão recebidos pelo Serviço de Protocolo e, segundo a sua natureza, despachados às comissões competentes ou arquivados, depois de lidos em plenário, quando o merecerem, a juízo da Presidência.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**: versão consolidada pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, publicada no Suplemento do Diário do Senado Federal em 02/02/2015 e compilado com as alterações promovidas até 28.06.2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/RISF2015.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

## CONCLUSÃO

Os regimentos internos das Casas Legislativas são atos normativos primários, integram o ordenamento jurídico pátrio com a mesma hierarquia das leis ordinárias e complementares, diferindo-se apenas por possuírem competência material própria, constitucionalmente estabelecida.

São regras de observância cogente e de aplicabilidade inafastável, não se tratando de mero conselho ou recomendação, nem de regra estatutária de interesse apenas das “corporações” parlamentares que dela podem dispor como quiserem.

Em um Estado Democrático de Direito, todos – aqui se incluem os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário – estão vinculados à obediência das leis. A Supremacia da Constituição deve pautar a atuação da totalidade dos órgãos que compõem o Estado.

A autonomia para constituírem seus regimentos é uma prerrogativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, entretanto, obriga-os à sua observância. Por serem Casas políticas, ao elaborarem seus regimentos internos devem fazê-lo de forma que prevaleça ainda a possibilidade da ampla negociação política, como determina o art. 412, XIII, do RISF.

Entretanto, como já defendido ao longo do presente trabalho, as leis internas das Casas legislativas são compostas por normas de natureza jurídica distinta. As normas de economia interna são meramente ordinatórias, essencialmente não produzem efeitos *extra muros*, e os membros das Casas podem delas dispor, sempre tendo como fim o interesse público. Quanto às normas disciplinadoras da atividade legislativa, são complementos necessários das leis constitucionais, constituem pressupostos de validade dos demais atos normativos, matéria constitucional, deveriam integrar, portanto, como foi demonstrado, o bloco de constitucionalidade; são de interesse de toda a coletividade, garantidoras do devido processo legislativo e, por conseguinte, invioláveis, não podem ser objeto de acordos, não estão disponíveis à conveniência político-partidária.

O procedimento legislativo estabelecido por disposições constitucionais e regimentais garante o caráter democrático das decisões legislativas e, por isso, conferem legitimidade aos atos normativos, produtos finais da atividade parlamentar.

Segundo o modelo habermasiano de democracia discursiva, apenas através da obediência aos pressupostos procedimentais, que garantem uma participação em condições de igualdade de todos os envolvidos, o contraditório e a ampla defesa, é possível a “normatização do direito, que tem a pretensão de ser racional, por garantir a liberdade e fundar a legitimidade”<sup>98</sup>. O respeito às condições procedimentais para formação do ato legislativo garante a efetividade do próprio princípio democrático.

Forte no exposto, apesar de se considerar de extrema importância o posicionamento de autocontenção da Suprema Corte brasileira para o bom funcionamento das instituições do país, defende-se que a prática de tratar as normas contidas nos regimentos internos das Casas Legislativas como limite objetivo para atuação do Poder Judiciário, considerando *interna corporis* indiscriminadamente qualquer violação de dispositivo regimental, não atende à sua função de guardião da democracia deliberativa e concede imunidade à atuação arbitrária de maiorias políticas.

As normas regimentais de processo legislativo são responsáveis por integrar, desenvolver e operacionalizar os preceitos constitucionais e, por isso, são detentoras do mais alto grau de hierarquia, sua violação resulta na inconstitucionalidade formal da norma jurídica produzida. Portanto, devem ser utilizadas como parâmetros para o controle exercido pelo Poder Judiciário da constitucionalidade dos atos normativos.

Os membros do Poder Legislativo devem, eles mesmos, prezar por sua independência e autonomia, valorizando os regimentos internos por eles promulgados e respeitando as normas responsáveis pela integridade do processo legislativo, para que não se faça necessária qualquer intervenção do Supremo Tribunal Federal durante a tramitação das proposições legislativas. Esse é o caminho para o amadurecimento e fortalecimento do Estado Democrático de Direito brasileiro.

---

<sup>98</sup> BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 65.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Controle jurisdicional dos atos parlamentares: (in)sindicabilidade da decisão interna corporis. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4549, 15 dez. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/43596>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. O caráter dinâmico dos regimentos internos das Casas Legislativas. **Revista de Informação Legislativa**, v. 52, n. 208, p. 341-357, out./dez. 2015. Disponível em: < <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/517710>>

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BARROS, Rafaela Lima Santos de. **Fundamentos do controle judicial do processo legislativo com base em normas regimentais no direito comparado**. Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CARVALHO, C. V. de. **Controle judicial e processo legislativo: a observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **A sanção no procedimento legislativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Devido Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

DEL NEGRI, André. **Processo Constitucional e Decisão Interna Corporis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.94.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, volume 1. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1997

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, volume 2. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1997.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. Introdução e revisão técnica Sérgio Sérvulo da Cunha. São Paulo: Martins fontes, 2003.

KOZICKI, Katya. **Conflito e estabilização: comprometendo radicalmente a aplicação do direito com a democracia nas Sociedades Contemporâneas**. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.



LEAL, André Cordeiro. **O contraditório e a fundamentação das decisões no direito processual democrático**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

LOPES, Fabio Almeida. **Princípios do processo legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica**. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.

MACEDO, Cristiane Branco. **A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito**. Brasília: Dissertação de Mestrado Universidade de Brasília, 2007.

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

SILVA, Luiz Augusto Freire da. **Direito Subjetivo ao devido processo legislativo: uma crítica realista**. Monografia. Brasília: UnB, 2015.

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

## LEGISLAÇÃO

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 19 mai. 2015.

BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**: versão consolidada pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, publicada no Suplemento do Diário do Senado Federal em 02/02/2015 e compilado com as alterações promovidas até 28.06.2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/RISF2015.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

## JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 22.503-3/DF – Distrito Federal. Relator: Marco Aurélio. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85766>> Acesso em 13 nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25.594/DF – Distrito Federal. Relator: Carlos Britto. Disponível em <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14786673/mandado-de-seguranca-ms-25594-df-stf>> Acesso em 13 nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.645/DF – Distrito Federal. Relator: Celso de Mello. Disponível em <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14805899/medida-cautelar-no-mandado-de-seguranca-ms-24645-df-stf>> Acesso em 13 nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.247/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Moreira Alves. p.82 Disponível em <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14694054/mandado-de-seguranca-ms-20247-df> Acesso em: 13 nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.832/DF – Distrito Federal. Relator: Cezar Peluso. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=365462>> Acesso em 13 nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.849/DF – Distrito Federal. Relator: Celso de Mello. Disponível em <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2956890/mandado-de-seguranca-ms-24849-df>> Acesso em 13 nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 34.063/DF – Distrito Federal. Relator: Edson Fachin. Disponível em <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/322120480/mandado-de-seguranca-ms-34063-df-distrito-federal-0043185-4320161000000>> Acesso em 13 nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4425/DF. Disponível em <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24806926/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4425-df-stf>> Acesso em 13 nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 77.734/SC. Relator: Néri da Silveira. Disponível em <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14697888/habeas-corpus-hc-77734-sc>> Acesso em 13 nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 26.900/DF – Distrito Federal. Disponível em <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14727353/medida-cautelar-no-mandado-de-seguranca-ms-26900-df/inteiro-teor-103113568>> Acesso em 13 nov. 2016.