

Instituto Processus
Graduação em Direito
Klinger Henrique Queiroz de Souza

O posicionamento do Poder Judiciário frente à ausência de interstício na Constituição Federal para discussão e aprovação de propostas de emendas à Constituição.

Brasília, Distrito Federal
2019

Klinger Henrique Queiroz de Souza

O posicionamento do Poder Judiciário frente à ausência de interstício na Constituição Federal para discussão e aprovação de propostas de emendas à Constituição.

Dissertação apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Instituto Processus, como requisito para obtenção do grau de bacharel em direito.

Orientador: Prof DANIEL FARIA

Brasília, Distrito Federal
2019

*"Com a lei, pela lei e dentro da lei;
porque fora da lei não há salvação."*

Rui Barbosa (1892)

SUMÁRIO

Introdução	5
1. Processo Legislativo Constitucional de Emenda à Constituição.	8
1.1 Poder Constituinte Reformador.	9
1.2 Iniciativa de Proposta de Emenda à Constituição. (PEC)	10
1.3 Limitações ao Procedimento de Elaboração de Emendas à Constituição.	11
1.3.1 Limitações Implícitas.	11
1.3.1.1 Proibição a Dupla Revisão.	11
1.3.2 Limitações Expressas	12
1.3.2.1 Limitações Circunstanciais.	12
1.3.2.2 Limitações Materiais.	13
1.3.2.3 Limitações Temporais.	13
1.3.2.4 Limitações Formais ou Procedimentais.	14
2. Processo Legislativo Congressional de Emenda à Constituição.	19
2.1 Processo Legislativo de PEC na Câmara dos Deputados.	19
2.2 Processo Legislativo de PEC no Senado Federal	22
2.3 Aprovação de Emendas à Constituição em Ambas as Casas.	25
3. Controle Judicial do Processo Legislativo	28
3.1 Doutrina dos atos <i>interna corporis</i>	30
3.2 Controle Judicial dos Atos <i>Interna Corporis</i>	32
3.3 O Controle Judicial Frente a Quebra de Interstício entre os Turnos de Votação de Emendas à Constituição.	36
Considerações Finais.	40
Referências Bibliográficas.	43

INTRODUÇÃO

O processo de reforma constitucional é de fundamental importância para o Estado democrático de direito. Esse postulado assegura que o ordenamento jurídico seja menos engessado e rígido, evitando assim que os mortos governem os vivos e que as mudanças e dinâmicas sociais sejam acobertadas pela Carta Republicana.

É certo que o poder constituinte tem o povo por titular, o qual o exerce em um processo legiferante especial: a elaboração da Constituição. Esse documento normativo – elaborado originalmente em momentos cívicos especiais de grande comoção social e político – estabelece a arquitetura dos órgãos que representam a manifestação do poder constituído, instituindo alcances e limites do próprio Estado.

Essas limitações impostas recaem inclusive sobre um núcleo intocável, o qual não pode ser modificado e tampouco deliberado, se essa discussão apontar no sentido de diminuir ou extinguir tais institutos. A legitimidade dessa imposição, dita imutável, tenciona homenagear a essência republicana e evitar que perturbações no seio social acabem por elevar as paixões ideológicas momentâneas causando graves rupturas na estrutura da forma de governo aclamada pelo povo.

Fora desse núcleo protegido pelo Poder Constituinte Originário, é certo a possibilidade de acomodações da Magna Carta às necessidades dos novos tempos e novas realidades, gestadas pela dinâmica social em constante mudança. Essa alteração na Constituição é modernamente feita pela via da interpretação, mutação constitucional e pela via da reforma constitucional – traduzido no processo legislativo de emendas à Constituição – tema que será discutido com mais vigor nesta pesquisa acadêmica.

O processo de emendamento à Constituição Federal da República Brasileira é feito por meio de um procedimento específico mais dificultoso que o dito processo legislativo ordinário. Não por outro motivo é dada a classificação de rígida à Constituição brasileira, isso se dá sob a constatação de esse documento normativo ser a lei com hierarquia superior a todas as outras, fruto de uma vontade legislativa que não se distingue com manifestações ordinárias parlamentares.

O curso da reforma constitucional então perpassa alguns procedimentos preestabelecidos na Carta Magna, qual seja, a própria iniciativa a qual pode ser manifestada por três frentes: o Presidente da República; um conjunto de membros ou da Câmara federal ou do Senado; e pelas assembleias legislativas estaduais em maioria absoluta. Com um quórum específico para aprovação, discussão e votação em cada Casa legislativa, em dois turnos.

Todos os ditames formais estão bem estabelecidos topograficamente e textualmente na Constituição, com exceção do interstício entre os dois turnos de votação exigidos em cada casa legislativa federal. E é nesta seara que o presente trabalho se concentra.

O presente trabalho, a partir do entendimento da real necessidade da existência do interstício, isto é, de um intervalo prudencial entre os turnos de votação de uma emenda à Constituição, busca investigar o papel fundamental desse interregno que é de fundamental importância para consolidar o processo democrático de alteração da norma mais fundamental, pois é justamente nesse período que há a maturação das alterações propostas, bem como a possibilidade de um amplo e aberto debate com a sociedade. Sem isso o processo de alteração constitucional fica esvaziado em legitimidade democrática, sujeito a cooptação de interesses menores e até antirrepublicanos.

Nesse sentido, diante dessa ausência de previsão do interstício entre os dois turnos de votação no texto constitucional, coube naturalmente as próprias casas legislativas estabelecer o rito desse íterim. Porém, diante do descumprimento desse interstício, caberia o controle desses desvios a própria Casa Legislativa ou o Poder Judiciário. Frente a essa problemática, intenta-se

compreender como está estabelecida os atos *interna corporis* que regulam a matéria bem como o comportamento do Poder Judiciário para controlar os possíveis desvios, sempre a luz do princípio da separação de poderes.

Para tanto, o presente estudo está dividido estruturalmente em três principais pilares: inicialmente busca-se destrinchar o processo legislativo presente no texto constitucional de emenda à Constituição, extraindo os comandos e juízos do legislador originário.

Em seguida, parte-se para o estudo do processo legislativo de emenda à Constituição congressual, isto é, entender como se comporta o parlamento brasileiro frente ao procedimento de reforma constitucional. Sempre à luz dos regimentos internos, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, os chamados atos *interna corporis*, os quais servem de subsídio para completar a lacuna do interstício deixado pelo texto da Carta Republicana.

E por fim, esquadrihar como ocorre o controle do interstício entre os dois turnos de votação de emendas à Constituição, sobretudo pelo Poder Judiciário, o qual tem a prerrogativa de zelar pelo controle da legalidade. No entanto, em face dos atos *interna corporis*, se implicar eventual risco de descumprimento valores constitucionais postos, é dado ao Judiciário a prerrogativa de efetivar o controle ou se esse controle deve ser feito pelo próprio Poder Legislativo sem intervenção externa.

PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO.

A partir de uma visão mais ampla do que vem a ser a proposta de emenda à Constituição, nota-se que é um processo que visa a modificação da Carta Republicana, disciplinado pela própria norma suprema. O comportamento constituinte derivado se submete a essas formalidades previstas, topograficamente no texto constitucional, no título IV (Da Organização dos Poderes), capítulo I (Do Poder Legislativo), seção V (Do Processo Legislativo), subseção II (Da Emenda à Constituição), artigo 60:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
 I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
 II - do Presidente da República;
 III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.
 § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.
 § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.
 § 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.
 § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
 I - a forma federativa de Estado;
 II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
 III - a separação dos Poderes;
 IV - os direitos e garantias individuais.
 § 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa¹

Comentado [KHQdS1]:

¹ Art. 60, CF/88 (BRASIL, 1988)

É relevante observar o cuidado que legislador original teve ao formular o processo legislativo de proposta de emenda à Constituição. Há nítida preocupação com a organização e estruturação dos procedimentos. Esse cuidado é de fundamental importância, visto que a alteração da norma de maior hierarquia tem consequências de grandes proporções em todo ordenamento jurídico. Nesse sentido passa-se a estudar a sabedoria desse texto em detalhes.

1.1 PODER CONSTITUINTE REFORMADOR.

É certo que para durar no tempo e no espaço as Constituições têm de adaptar os reclames e ajustes sociais em constante eferescência. Nesse sentido, para coibir o governo dos mortos sobre os vivos, para evitar uma cristalização do texto com graves riscos de rupturas, o próprio texto constitucional, produzido pelo Poder Constituinte Originário, aduz a prerrogativa de um Poder, posterior e submetido a ele, alterar a Magna Carta.

Essa previsão tem a essência de poder evitar que o Poder Constituinte Originário² tenha que ser acionado todas as vezes em que houver alterações nas estruturas sociais. Em verdade, é preferível que este Poder permaneça “adormecido”³, pois este se manifesta, de modo geral, todas as vezes em que há grandes rupturas no ordenamento jurídico como um todo.

Dessa forma, leciona Gilmar Ferreira Mendes, eminente constitucionalista e ministro do Supremo Tribunal Federal:

Aceita-se, então, que a Constituição seja alterada, justamente com a finalidade de regenerá-la, conservá-la na sua essência, eliminando as normas que não mais se justificam política, social e juridicamente, aditando outras que revitalizem o texto, para que possa cumprir mais

² De acordo com o Professor Lenza, o Poder Constituinte Originário é a um só tempo inicial, genuíno, autônomo, ilimitado juridicamente, incondicionado, soberano na tomada de suas decisões, um poder de fato e político, permanente.” (LENZA, 2018)

³ Segundo Manuel Gonçalves Ferreira Filho (2005, p. 58, apud LENZA, 2013, p. 337): “Essa característica advém de fórmula clássica prevista no art. 28 da Declaração dos Direitos do homem e do Cidadão editada como Preâmbulo da Constituição francesa de 1793 e “... no sentido de que o homem, embora tenha tomado uma decisão, pode rever, pode mudar posteriormente essa decisão...”

adequadamente a função de conformação da sociedade. (MENDES, 2014, p. 205)

Assim, as mudanças à Constituição não só são previstas na Magna Carta como também são desejáveis do ponto de vista da legitimidade democrática, uma vez que esse processo é proclamado e regulamentado pelos legisladores fundantes da ordem jurídica posta.

Portanto, o Poder Constituinte Reformador não se confunde com o Originário, pois aquele não é inicial, nem incondicionado nem ilimitado, pois está diretamente subordinado a este, e é desta subordinação que há o estabelecimento de restrições de um sobre outro.

1.2 INICIATIVA DE PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO. (PEC)

A iniciativa para proposta de emenda à Constituição é mais limitada que a iniciativa de leis. O mandamento constitucional assevera 3 principais frentes para a provocação do processo de modificação constitucional, são eles, de acordo com o art. 60, I a II: (i) O Presidente da República, (ii) um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou de (iii) mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

O comportamento do parlamento é diferente ao sabor das iniciativas, isto é, no caso da iniciativa do Presidente da República, a casa iniciadora será a Câmara dos Deputados, pois esta casa congressual é a representação do povo⁴ e por isso cabe a ela o diálogo primeiro com relação a uma alteração proposta pelo chefe máximo do executivo, também considerado representante legítimo do povo, na esfera executiva.

⁴ De acordo com a Constituição Federal, art. 45: A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada território e no Distrito Federal. (BRASIL, 1988)

Já quando se trata da iniciativa de um terço de deputados ou de senadores, a casa iniciadora será aquela na qual partiu a provocação, em melhores palavras, se a proposta for de deputados, será a Câmara dos Deputados e se for de senadores será, naturalmente, o Senado Federal a iniciar as deliberações.

E no caso de iniciativa da maioria absoluta das Assembleias Legislativas das unidades da federação, caberá ao Senado federal⁵, na condição de representação dos Estados e do Distrito Federal, iniciar as deliberações advindas dessa frente. Pelo entendimento de que essa condição é fundamental no desenho institucional para a análise primeira, preliminar da proposta, já que é da natureza desta Casa legislativa a interlocução com os entes federativos.

1.3 LIMITAÇÕES AO PROCEDIMENTO DE ELABORAÇÃO DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO.

Visto que o Poder de reformar a Constituição é fruto da instituição de um Poder prévio e superior a ele, é natural que ele esteja sujeito a restrições de ordem material e formal. A doutrina busca classificar esses limites em classes e subclasses. Duas são as principais classes: limitações expressas e limitações implícitas. Dentro das implícitas há a própria proibição de subverter o procedimento estabelecido. E dentro das expressas há limitações circunstanciais, materiais, temporais e formais ou procedimentais⁶. Assim, passa-se doravante a investigar tais limitações com o fito de esquadrihar o processo de emenda constitucional.

1.3.1 Limitações Implícitas.

1.3.1.1 Proibição a Dupla Revisão.

⁵ De acordo com a Constituição Federal, art. 46: O Senado Federal compõe-se de representante dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

⁶ O presente trabalho preferiu deixar as limitações formais ou procedimentais por último no rol das limitações expressas pelo motivo de ressaltar o processo formal legislativo, bem como ressaltar a ausência da disciplina dos interstícios assunto que será aprofundado nos próximos capítulos.

Há um núcleo intangível no art. 60, o qual disciplina os limites a emendas constitucionais, chamado de cláusulas pétreas⁷ De acordo com o texto constitucional é vedado a deliberação, isto é, discussão e aprovação de proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais.

Com efeito, diante de uma emenda que venha a alterar esse núcleo pétreo e posteriormente provocar mudanças que antes seriam impossíveis. Trata-se da teoria da dupla revisão, esposada por Jorge Miranda, por meio da qual em um primeiro momento se revoga uma cláusula pétreo, para posteriormente, modificar o que era objeto de proteção daquele dispositivo⁸.

Embora haja alguns doutrinadores que apoiem essa possibilidade, a maioria se posiciona contrariamente a dupla revisão, justamente apontando que essa proibição estaria presente nas limitações implícitas. “As limitações implícitas são as que dizem respeito à forma de criação de norma constitucional bem como as que impedem a pura e simples supressão dos dispositivos atinentes a intocabilidade dos temas já elencados (art. 60, § 4º, da CF)” (TEMER, 2006, p. 145).

1.3.2 Limitações Expressas

1.3.2.1 Limitações Circunstanciais.

De acordo com o art. 60, § 1º, o legislador originário vedou a possibilidade de alteração constitucional na vigência de três situações, a saber:

⁷ Art. 60, §4º: Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais. (BRASIL, 1988)

⁸ MIRANDA, Jorge (1987, p. 181 e s., apud LENZA, 2013, p. 1097)

se houver intervenção federal; estado de defesa ou estado de sítio. A lógica estabelecida por esses limites diz com momentos por que o país está passando de grandes abalos sociais, nesse sentido a alteração constitucional pode não ser pautada pela melhor racionalidade, bem como pode vir a ser maculada pelas paixões mesquinhas sempre presentes em momentos como esses.

1.3.2.2 Limitações Materiais

Presentes no artigo 60, § 4º, as limitações materiais, como o próprio nome pode induzir, são limitações quanto a matéria a ser tratada pela emenda constitucional. Nessa ordem, a melhor doutrina nomeia essas matérias, que não podem ser sequer deliberadas, caso intentem em abolir o direito consagrada nos incisos, de cláusulas pétreas. Aduz o texto constitucional que não será objeto de deliberação parlamentar a proposta de emenda tendente a abolir: (i) Forma federativa de Estado; (ii) voto direto, secreto, universal e periódico; (iii) a separação de poderes e (iv) os direitos e garantias individuais.

Ao buscar entender o texto é possível extrair que essas matérias serão observadas direta ou indiretamente nas propostas de emendas apresentadas em sede de controle preventivo de constitucionalidade. Ademais, esse impedimento é com relação à reforma que tenda a abolir, ou seja, nada diz contra uma medida que intente reforçar tal direito ou alarga-lo. Segundo André Ramos Tavares:

[...] vale registrar que, no Brasil, diversas emendas constitucionais versaram direitos individuais, sem que isso tenha transgredido os limites do poder de reforma constitucional, já que reforçaram direitos. Assim, v.g,o direito a uma “razoável duração do processo” (introduzido pela EC n. 45/2004) ou o direito (social) à moradia (introduzido pela EC n. 26/2000). (TAVARES, André Ramos, 2013, p.179)

1.3.2.3 Limitações Temporais.

São as limitações que dizem com um determinado prazo durante o qual fica vedada qualquer alteração constitucional. Assim leciona Tavares (2013) que em verdade trata-se da estipulação de um lapso temporal durante o qual não pode haver alteração dos dispositivos constitucionais.

Constata-se que não há limitação expressa temporal na Constituição Federal brasileira. Há uma previsão na CF/88 no ato das disposições constitucionais transitórias (ADCT) que determinou a revisão constitucional após 5 anos contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos parlamentares do Congresso Nacional, em sessão unicameral – poder constituinte revisor. Porém essa previsão de longe não se equipara a uma limitação temporal, pois em momento algum foi vetado, dentro desses 5 anos, a promoção de alterações constitucionais.

1.3.2.4 Limitações Formais ou Procedimentais.

O artigo 60, incisos I, II e III emprega as regras correspondentes a iniciativa, como já tratado no subtítulo 1.2 Iniciativa de Proposta de Emenda à Constituição. Nota-se que há um rol taxativo de pessoas ou instituições que podem provocar o processo de emenda à Constituição. Adiciona-se a essa informação que, em face de uma pessoa diversa das previstas, estar-se-á diante de um vício formal subjetivo, tornando tal iniciativa de inconstitucional, portanto, sem condições de prosseguimento.

A doutrina minoritária, tendo por José Afonso da Silva (2005) como expoente, afirma ser possível a iniciativa popular de proposta de emenda à Constituição, utilizando-se analogamente do procedimento existente de iniciativa popular para propositura de leis.⁹ No entanto, essa tese é rechaçada

⁹ (CF, Art. 61, §2º): Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da

pela doutrina majoritária pelo motivo de ser impraticável a extensão de um rol que é taxativo, uma vez que diante de normas excepcionais, deve-se interpretar de forma restritiva.

Ademais disso, a Constituição brasileira é tida por rígida, fato que coaduna para que seja não só um documento de difícil modificação, mas também de caráter eminentemente contramajoritário voltado em sua essência a proteção de direitos fundamentais.

Em seguida no mesmo artigo 60, no parágrafo 2º, tem-se o quórum necessário para a aprovação de uma emenda constitucional: 3/5 dos votos dos representantes da Casa legislativa em que esteja se procedendo a proposta. Nota-se que esse quórum é mais elevado que o necessário para leis ordinárias¹⁰e leis complementares¹¹,justamente por se tratar de uma alteração bastante sensível e cara ao ordenamento jurídico, ademais o caráter rígido da Constituição também exige um quórum qualificado para que a alteração seja concretizada.

Além do quórum qualificado para aprovação, exige-se que a proposta de emenda seja discutida e votada em cada Casa congressual em 2 turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, os 3/5 dos votos dos parlamentares.

Interessante ressaltar que o texto discutido e aprovado por uma Casa não pode ter modificações substanciais sem que o texto da emenda tenha que voltar a Casa anterior para mais dois turnos de discussões e votações. Trata-se do processo legislativo simétrico, isto é, há plena paridade de armas entre as duas casas legislativas sem que nenhuma tenha preponderância sobre a outra, o texto só ganha status constitucional uma vez que tenha havido plena concordância bicameral. Ao contrário do que ocorre no processo legislativo

República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

¹⁰ É necessária maioria relativa (maioria dos presentes), desde que presente a maioria absoluta para que seja processada a votação.

¹¹ Necessária a maioria absoluta para aprovação.

ordinário – processo legislativo assimétrico –, no qual a Casa iniciadora tem a palavra final, no que diz respeito às modificações propostas pela casa revisora.

É certo que a existência de dois turnos propugnada pelo legislador originário tem uma razão de ordem da legitimidade democrática do processo. Em melhores palavras, o processo legislativo para alterar a Constituição Federal tem de ser um procedimento mais dialogado possível, o debate do parlamento com a sociedade tem de ser o mais límpido e transparente, de modo a combater todas as obscuridades que possa haver.

Destarte, embora o texto constitucional tenha consagrado a existência de dois turnos de discussões e votações, esse mesmo documento foi omissivo com relação ao tempo necessário de intervalo entre uma deliberação e outra. O chamado interstício: intervalo prudencial entre os turnos de aprovação de emendas constitucionais.

Curiosamente o texto constitucional teve o cuidado de pré-estabelecer o interstício para os dois turnos de discussão e votação para aprovação de lei orgânica municipal. Repara-se no artigo 29 da CF:

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos¹²

Nesse caso, como não houve legislação expressa acerca do interstício entre os turnos de votação de emendas à Constituição, coube, por consequência lógica, às Casas parlamentares legislar sobre esse interstício, de maneira que na Câmara dos deputados é de 5 sessões e no Senado Federal é de 5 dias úteis¹³.

Com relação a promulgação da emenda Constitucional devidamente votada e aprovada é feita pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em conjunto, com seu respectivo número de ordem –

¹² Art. 29, CF/88. (BRASIL, 1988)

¹³ O detalhamento do processo legislativo de emendas à Constituição em cada Casa Legislativa será melhor exposto no capítulo seguinte.

indicativo da quantidade de vezes em que a Constituição foi emendada (pelo constituinte derivado reformador) desde sua promulgação, em 5 de outubro de 1988. Portanto, conclui-se que neste processo não há fase de sanção ou veto do Presidente da República, visto que se trata de um procedimento essencialmente legislativo sem que, para ser efetivado, haja aquiescência ou não do Poder Executivo.

E por fim, assevera a Carta Magna que a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. Isto é, trata-se do princípio da irrepetibilidade – matéria constante em proposta rejeitada não pode ser reapresentada na mesma sessão legislativa. Ressalta-se que no caso da proposta de emenda à Constituição o princípio da irrepetibilidade é mais rigoroso que no processo legislativo ordinário, pois neste pode sim haver reapresentação de projeto rejeitado desde que haja maioria absoluta que sustente o pedido.

Assim em face da rigidez do princípio da irrepetibilidade quanto à matéria tratada por emendas constitucionais. Aventou-se no parlamento brasileiro uma praxe de se colocar em votação um projeto substitutivo à proposta originalmente feita. De maneira que, se rejeitado o substitutivo, a matéria tratada pela proposta anterior permaneceria intacta e sem a mácula da irrepetibilidade. Assim asseverou, no MS 22.503- DF, o eminente Ministro Relator Marco Aurélio Mello:

Não ocorre contrariedade ao § 5º do art. 60 da Constituição na medida em que o presidente da Câmara dos Deputados, autoridade coatora, aplica dispositivo regimental adequado e declara prejudicada a proposição que tiver substitutivo aprovado, e não rejeitado, ressalvados os destaques (art. 163, V). 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 proposto¹⁴

¹⁴ (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 1996)

O exemplo ilustra que a realidade é sempre mais complexa que a teoria impregnada no texto constitucional possa alcançar, por isso é de fundamental relevância as discussões levadas até o Poder Judiciário, ainda que este não seja apto a interferir no problema, certamente de lá sairá diretrizes balizadoras da segurança da ordem jurídica e institucional. Nos próximos capítulos será abordado como se comporta as Casas parlamentares com relação ao processo legislativo de reforma constitucional frente a questão do interstício entre os turnos.

2. PROCESSO LEGISLATIVO CONGRESSUAL DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO.

Após perscrutar o processo legislativo constitucional de emendas à Constituição em suas particularidades, formalidades e ter entendido seus limites e alcances, passa-se a entender como ocorre esse procedimento em cada Casa legislativa, aqui chamado de processo legislativo congressional de emenda à Constituição, esse título carrega o conjunto, o todo que é bipartido em duas Casas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, os quais passa-se a investigar.

2.1 PROCESSO LEGISLATIVO DE PEC NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

O processo legislativo de emenda à Constituição é regulamentado, no âmbito da Câmara Federal, no Capítulo XV Das Matérias Sujeitas a Disposições Especiais, artigo 201 e seguintes, no que diz:

Art. 201. A Câmara apreciará proposta de emenda à Constituição:
I – apresentada pela terça parte, no mínimo, dos deputados; pelo Senado Federal; pelo presidente da República; ou por mais da metade das assembleias legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros;

II – desde que não se esteja na vigência de estado de defesa ou de estado de sítio e que não proponha a abolição da federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos poderes e dos direitos e garantias individuais.

Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer. (Caput do artigo com redação adaptada à Resolução nº 20 de 2004.)

§ 1º Se inadmitida a proposta, poderá o autor, com o apoio de líderes que representem, no mínimo, um terço dos deputados, requerer a apreciação preliminar em Plenário.

§ 2º Admitida a proposta, o presidente designará comissão especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões a partir de sua constituição para proferir parecer.

§ 3º Somente perante a comissão especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo quórum mínimo de assinaturas de deputados e nas condições referidas no inciso II do artigo anterior, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer.

§ 4º O relator ou a comissão, em seu parecer, só poderá oferecer emenda ou substitutivo à proposta nas mesmas condições estabelecidas no inciso II do artigo precedente.

§ 5º Após a publicação do parecer e interstício de duas sessões, a proposta será incluída na Ordem do Dia.

§ 6º A proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, **com interstício de cinco sessões.**

§ 7º Será aprovada a proposta que obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos membros da Câmara dos Deputados, em votação nominal.

§ 8º Aplicam-se à proposta de emenda à Constituição, no que não colidir com o estatuído neste artigo, as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei.

Art. 203. A proposta de emenda à Constituição recebida do Senado Federal, bem como as emendas do Senado à proposta de emenda à Constituição oriunda da Câmara, terá a mesma tramitação estabelecida no artigo precedente.

Parágrafo único. Quando ultimada na Câmara a aprovação da proposta, será o fato comunicado ao presidente do Senado e convocada sessão para promulgação da emenda¹⁵ (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1987)

Nota-se que o regimento interno da Câmara, no primeiro momento, ao dissertar sobre a dinâmica do processo de emenda à Constituição reproduz fielmente trechos do mandamento constitucional previsto no artigo 60¹⁶. Mecanismo tratado no capítulo anterior.

No que tange ao processo de emenda constitucional na Câmara dos Deputados propriamente dito, o artigo 202 traz que inicialmente a proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que se pronunciará sobre a admissibilidade, tendo o prazo de 5 sessões, devolvendo à Mesa com o respectivo parecer. Isto é, assim que recebida a proposta de emenda, o Presidente, de ofício, despacha para CCJC que julgará se esta emenda é admissível ou não, emitindo um parecer pela aprovação ou pela rejeição. Trata-se, portanto, do primeiro filtro de controle de constitucionalidade por que passa a proposta de emenda, nessa ação cabe a esta comissão analisar previamente se a proposta viola ou não algum mandamento formal ou material tratado no texto constitucional.

¹⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**: regimento interno da Câmara dos Deputados. Brasília, 2019. p. 89. (Grifo nosso)

¹⁶ A discussão sobre o processo legislativo de emenda à Constituição já foi abordado fartamente no capítulo anterior.

Ocorrendo parecer da CCJC pela rejeição, uma vez despachado à Mesa diretora, é facultado ao autor¹⁷ da proposta de emenda, com apoio de líderes que representem no mínimo 1/3 dos deputados – mesmo quórum necessário para a iniciativa de emenda constitucional – requerer a apreciação preliminar em Plenário.

Essa apreciação preliminar em Plenário se trata de uma espécie de recurso facultada ao autor da emenda. Em melhores linhas, é aventada a possibilidade de retirar o poder de rejeição de apenas uma comissão e entregá-lo ao Plenário – instância máxima e soberana da Casa parlamentar.

Já no caso de haver a admissão da proposta (com o parecer da CCJC pela aprovação), o presidente, também de ofício, designará comissão especial – comissão parlamentar temporária *ad hoc* só para análise da emenda à Constituição proposta – para cuidar do exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de 40 sessões para proferir parecer.

Essa comissão especial passa a exercer efetivo poder sobre a deliberação da emenda em questão, pois cabe somente a esta comissão ser apresentadas emendas à proposta de emenda à Constituição – sempre exigido o quórum de iniciativa de 1/3 dos deputados –, no prazo das 10 primeiras sessões destinados para emitir parecer. Importante frisar que sempre que haja uma limitação temporária (decretação de intervenção federal, estado de sítio e estado de defesa) para haver emendas à Constituição suscita-se o prazo e fica inadmissível a propositura de emendas.

Em caso de parecer pela aprovação, procede-se a publicação, atende-se a um intervalo de 2 sessões e então inclui-se a proposta de emenda na ordem do dia. Assim passa-se a deliberação – discussão e votação – da proposta de emenda com o interstício de 5 sessões, sendo aprovada a proposta que obtiver, em ambos os turnos três quintos dos votos dos membros da Câmara dos Deputados, em votação nominal.

¹⁷ Nesse caso, é considerado autor da proposta de emenda à Constituição o primeiro signatário do rol de no mínimo 1/3 dos deputados assinantes.

Nota-se, neste parágrafo, que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados arbitrou a lacuna deixada pela Constituição Federal no que diz com a existência de um intervalo entre os turnos de deliberação da proposta de emenda. Fixando assim o interstício de 5 sessões para esse íterim entre os turnos. Essas 5 sessões correspondem ao intervalo para a adequada maturação de ideias e para que a sociedade tenha conhecimento do que foi discutido e votado, podendo acompanhar seus representantes bem como proceder a defesa de suas preferências.

E findado o processo das fases de discussão e votação em ambas as casas, caso seja realizada na Câmara dos Deputados, será o fato comunicado ao presidente do Senado e convocada sessão para promulgação da emenda. Esse fenômeno se justifica em razão de a promulgação da emenda ser feita pelas Mesas de ambas as casas congressuais – Câmara e Senado. A ideia é que o bicameralismo esteja simbolizado em todas as fases procedimentais, inclusive na ocasião da promulgação da emenda constitucional.

2.2 PROCESSO LEGISLATIVO DE PEC NO SENADO FEDERAL

O processo legislativo de reforma constitucional no Senado Federal se encontra no título IX Das Proposições Sujeitas a Disposições Especiais, capítulo I Da Proposta de Emenda à Constituição, e trata da dinâmica do trâmite da forma, a seguir, disposta:

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);

Art. 355. A proposta será lida no Período do Expediente e publicada no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico, para distribuição aos Senadores.

Art. 356. A proposta será despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que terá prazo de até trinta dias, contado da data do despacho da Presidência, para emitir parecer.

Parágrafo único. O parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que concluir pela apresentação de emenda deverá conter

assinaturas de Senadores que, complementando as dos membros da Comissão, compreendam, no mínimo, um terço dos membros do Senado.

Art. 357. Cinco dias após a publicação do parecer no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico, a matéria poderá ser incluída em Ordem do Dia.

Art. 358. Decorrido o prazo de que trata o art. 356 sem que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania haja proferido parecer, a proposta de emenda à Constituição será incluída em Ordem do Dia, para discussão, em primeiro turno, durante cinco sessões deliberativas ordinárias consecutivas.

§ 1º O parecer será proferido oralmente, em plenário, por relator designado pelo Presidente.

§ 2º Durante a discussão poderão ser oferecidas emendas assinadas por, no mínimo, um terço dos membros do Senado, desde que guardem relação direta e imediata com a matéria tratada na proposta.

Art. 359. Para exame e parecer das emendas, é assegurado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania o mesmo prazo estabelecido no art. 356.

Art. 360. Lido o parecer no Período do Expediente, publicado no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico com a proposta e as emendas, a matéria poderá ser incluída em Ordem do Dia.

Art. 361. Esgotado o prazo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, proceder-se-á na forma do disposto no caput do art. 358 e em seu § 1º.

§ 1º Na sessão deliberativa ordinária que se seguir à emissão do parecer, a proposta será incluída em Ordem do Dia para votação em primeiro turno.

§ 2º Somente serão admitidos requerimentos que objetivem a votação em separado de partes da proposta ou de emendas.

§ 3º A deliberação sobre a proposta, as emendas e as disposições destacadas para votação em separado será feita pelo processo nominal.

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

Art. 363. Incluída a proposta em Ordem do Dia, para o segundo turno, será aberto o prazo de três sessões deliberativas ordinárias para discussão, quando poderão ser oferecidas emendas que não envolvam o mérito.

Art. 364. Encerrada a discussão, em segundo turno, com apresentação de emendas, a matéria voltará à Comissão, para parecer em cinco dias improrrogáveis, após o que será incluída em Ordem do Dia, em fase de votação.

Art. 365. Aprovada, sem emendas, a proposta será remetida à Câmara dos Deputados; emendada, será encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que terá o prazo de três dias para oferecer a redação final.

Art. 366. A redação final, apresentada à Mesa, será votada, com qualquer número, independentemente de publicação.

Art. 367. Considera-se proposta nova o substitutivo da Câmara a proposta de iniciativa do Senado.

Art. 368. Na revisão do Senado à proposta da Câmara aplicar-se-ão as normas estabelecidas neste Título.

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. 370. (Revogado).

Art. 371. É vedada a apresentação de proposta que objetive alterar dispositivos sem correlação direta entre si.

Art. 372. Aplicam-se à tramitação da proposta, no que couber, as normas estabelecidas neste Regimento para as demais proposições.

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).¹⁸

Como determina a praxe legislativa o regimento interno do Senado Federal reproduz trechos dos mandamentos constitucionais sobre os procedimentos em relação às PEC's. Em seguida aduz os procedimentos internos que a Casa deve observar.

Assim que recebida pela Mesa, a proposta de emenda à constituição será lida no Expediente publicada no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico, para distribuição aos senadores. Este procedimento tem a intenção de dar ciência a todos os senadores que naquele momento está sendo apresentada uma PEC e que todos, desde já devem estar informados para futura deliberação.

Em seguida, assim como na Câmara dos Deputados, a proposta será despachada à Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC), que, no caso do Senado, terá o prazo de 30 dias, contados do despacho da Presidência, para emitir parecer. Importante ressaltar que o parecer da CCJC que concluir pela apresentação de emenda deverá conter assinaturas de senadores que compreendam, no mínimo, um terço dos membros do Senado. Pede-se o prazo de 5 dias após a publicação do parecer no Diário do Senado Federal para incluir a matéria na Ordem do Dia.

Caso transcorra o prazo de 30 dias que a CCJ tem para emitir um parecer sobre a proposta sem que tenha sido emitido parecer, a proposta de emenda à constituição será incluída em Ordem do Dia, para discussão, em primeiro turno, durante cinco sessões deliberativas ordinárias consecutivas. Nesse caso há uma dinâmica diferente, pois, o relator será escolhido *ad hoc* pelo Presidente do Senado, e proferirá oralmente o relatório. Salieta-se que, durante a discussão, poderão ser oferecidas emendas, desde que assinadas por, no mínimo, um terço dos membros do Senado e desde que guardem de pertinência temática com a

¹⁸ BRASIL, **Senado Federal. Resolução nº 93, de 1970**, compilado com as alterações promovidas até janeiro de 2019, pg. 354 (Grifo nosso)

matéria tratada na proposta. Nota-se que aqui há um cuidado adicional de exigir que a emenda proposta tenha relação com a matéria original, fato que não observado no texto do regimento da Câmara dos Deputados.

Para que a CCJ possa examinar e emitir parecer sobre as emendas interpostas em Plenário, é dado o prazo de trinta dias a esta comissão. Logo em seguida este parecer é encaminhado novamente ao Plenário, onde será lido no Período do Expediente e publicado no Diário Oficial do Senado Federal e em avulso eletrônico, tornado assim, a proposta de emenda bem como suas emendas aptas a serem incluídas na Ordem do Dia e, na sessão deliberativa ordinária seguinte a emissão do parecer, para votação já em primeiro turno.

Após a votação em primeiro turno, exige-se o interstício de, no mínimo, cinco dias úteis para poder proceder o segundo turno de discussão e votação. Assim, incluída a proposta na Ordem do Dia, para o segundo turno, será designado o prazo de três sessões deliberativas ordinárias para discussão, quando poderão ser oferecidas emendas que não envolvam o mérito – trata-se de emendas redacionais, aquelas destinadas a melhorar o texto. Aprovada sem emendas a proposta segue para Câmara dos Deputados, se houver emendas (redacionais) segue para CCJ para que, em três dias, redija o texto final.

Por fim, ressalva-se que se o Senado estiver atuando como Casa revisora e a proposta for ultimada no Senado – isto é, sem que há emendas que incidam sobre o mérito da matéria – será o fato comunicado à Câmara dos Deputados e logo convocada sessão para promulgação da emenda.

2.3 APROVAÇÃO DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO EM AMBAS AS CASAS.

É certo que o processo de aprovação de emendas à Constituição tem de passar por dois turnos em cada Casa congressual, no mínimo, e se não houver alteração substancial segue para promulgação. No entanto, se

houver alteração no mérito – ou seja, alteração que modifique a substância da proposta original – a proposta volta a Casa anterior para passar por mais dois turnos e se esta concordar e não mais alterar pode seguir para promulgação.

Importante ressaltar que dentro dos dois turnos necessários de discussão e aprovação em cada Casa, as emendas modificativas do mérito devem ser feitas no primeiro turno, pois o segundo é destinado a discutir e aprovar a proposta original mais as modificações postas, sendo permitidas apenas emendas redacionais, de modo que o produto final passe pela Comissão de Constituição e Justiça para redigir o texto final que sairá ou para casa de revisão ou para promulgação.

Há uma certa polêmica sobre o que seria uma emenda modificativa e uma emenda apenas de caráter redacional. A solução desta questão abarca a perspectiva da dinâmica própria do jogo de forças políticas que habitam o todo, o Congresso Nacional. Ademais esse emaranhado de relações políticas não obedece a premissas lógicas ou cartesianas, senão tem seu fundamento advindo de um embate entre grupos de interesses.

Com efeito, para se equacionar devidamente o problema, deve-se ter como norte a questão de que as maiorias representadas por 3/5 tem o condão de propor, ou rejeitar propostas, desde que não haja abusos ou desvios no processo legislativo. Esta linha é muito tênue, fato que coaduna para aumentar a polêmica sobre o assunto.

Em recorrentes embates o Supremo Tribunal Federal decidiu que o retorno de PEC alterada em uma das Casas do Congresso, à outra, para novas votações, só é impositivo quando ocorrer modificações de sentido, e não quando as alterações sejam meramente redacionais.

No presente caso assim se manifestou o Supremo Tribunal Federal, na ADI 2.135, de 02/08/2007, relator Ministro Neri Silveira:

Ementa:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 04.06.1998. ART. 39, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO ÚNICO. PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO, DURANTE A ATIVIDADE CONSTITUINTE DERIVADA, DA FIGURA DO CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. INOVAÇÃO QUE NÃO OBTVEU A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIÇÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) Nº 9. SUBSTITUIÇÃO, NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA LEVADA A SEGUNDO TURNO, DA REDAÇÃO ORIGINAL DO CAPUT DO ART. 39 PELO TEXTO INICIALMENTE PREVISTO PARA O PARÁGRAFO 2º DO MESMO DISPOSITIVO, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO APROVADO. SUPRESSÃO, DO TEXTO CONSTITUCIONAL, DA EXPRESSA MENÇÃO AO SISTEMA DE REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA AO ART. 60, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE¹⁹.

Nesse sentido, há uma linha tênue entre emendas meramente redacionais – que visam apenas tornar o texto mais claro e inteligível – e as emendas que provoquem alteração no sentido da matéria propriamente dita, essa situação, que parece de pequena monta, é recorrente no parlamento brasileiro. Assim coube ao Supremo Tribunal Federal pacificar o assunto decidindo que, nesses casos, deve-se mirar na matéria, isto é, ao se deparar com a redação final observar se houve alguma mudança de sentido na intenção legiferante bem como nas consequências aduzidas pela norma. Se a resposta for positiva nesse sentido, a proposta de emenda tem de voltar a Casa anterior para reapreciação.

¹⁹ (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Ação de Declaração de Inconstitucionalidade nº 2.135. Pleno. Rel. Min Neri Silveira. Julg. 02 de agosto de 2007.

3. CONTROLE JUDICIAL DO PROCESSO LEGISLATIVO

A discussão acerca do controle do Poder Judiciário sobre os atos do Poder Legislativo tem de passar, necessariamente, pelo crivo dos postulados do Estado democrático de direito, na medida em que se constata que esse controle deve existir e que deve ser limitado à essencial supremacia da Constituição.

A partir desse alicerce teórico, nota-se, preliminarmente, que os Poderes constituídos só podem atuar dentro das fronteiras e competências estabelecidas pela Constituição, e também têm a incumbência de justificar e fundamentar seus atos e decisões – objeto sob o qual incidirá o efetivo controle de legalidade e de legitimidade.

Com efeito, houve uma mudança de paradigma nos últimos anos em favor do aumento da efetividade do controle judicial sob o processo legislativo, à medida que as relações jurídicas e a dinâmica social se intensificaram em virtude das mudanças ocorridas no tempo e no espaço. Consequências naturais do processo de amadurecimento democrático por que passou o Brasil pós 1988.

Nesse sentido, a teoria da imunidade do Poder Legislativo, bem como a intangibilidade dos atos *interna corporis* foi revista para dar lugar a um devido processo legislativo, o qual tem de observar rigorosamente não só a Constituição, mas também a legitimidade democrática de um processo que deve respeitar ao anseio político social e garantir os direitos fundamentais.

Por isso, Hans Kelsen aclamava a existência de um tribunal Constitucional, devidamente autônomo e capaz de exercer um controle independente das possíveis transgressões acometidas pelos Poderes, inclusive o Legislativo, o qual produz as normas e reforma a Constituição. Assim se posicionou Kelsen:

O órgão legislativo se considera na realidade um livre criador do direito, e não um órgão de aplicação do direito, vinculado pela Constituição, quando teoricamente ele o é sim, embora numa medida relativamente restrita. Portanto, não é, com o próprio Parlamento que podemos contar para efetuar sua subordinação à Constituição. É um órgão diferente dele (...) que deve ser encarregado da anulação de seus atos inconstitucionais – isto é, uma jurisdição ou um tribunal constitucional. Costumam-se fazer certas objeções a esse sistema, a primeira, naturalmente, é que tal instituição seria incompatível com a soberania do Parlamento. Mas, à parte o fato de que não se pode falar em soberania de um órgão estatal particular, (...) esse argumento cai por terra pelo simples fato de que é forçoso reconhecer que a Constituição regula no fim das contas o processo legislativo, exatamente da mesma maneira que as leis regulam o procedimento dos tribunais e das autoridades administrativas, que a legislação é subordinada à Constituição exatamente como a jurisdição e a administração o são à legislação, e que, por conseguinte, o postulado da constitucionalidade das leis é, teórica e tecnicamente, absolutamente idêntico ao postulado da legalidade da jurisdição e da administração. Se, ao contrário dessas concepções, se continua a afirmar a incompatibilidade da jurisdição constitucional com a soberania do legislador, é simplesmente para dissimular o desejo do poder político, que se exprime no órgão legislativo, de não se deixar limitar pelas normas da Constituição, em patente contradição, pois, com o direito positivo. (Grifos do Autor) (KELSEN, 2003 apud MACEDO, 2007, p. 55).

Em outras palavras, a linha de argumentação de Hans Kelsen resgata a noção trazida por Montesquieu de que o poder apresenta tendências arriscadas ao abuso, e “para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder trave o poder²⁰. Portanto o controle judicial do Poder Legislativo é essencial para a preservação do Estado democrático de direito. Ressalva-se, ademais, que esse controle deve ser feito dentro dos parâmetros estritamente técnicos e fundamentados do ponto de vista legal, pois, em não o fazer dentro dessas raias, incorrerá em abuso e interferência indevida na esfera política – reserva de mérito do Legislativo.

Frisa-se o alcance do controle judicial sob o processo legislativo que mais tem recorrência e reconhecimento pela jurisprudência pátria, ou seja, as matérias sob as quais o Supremo Tribunal Federal rejeita o mérito exclusivamente político e acolhe a discussão jurisdicional. Segundo Barbosa (2010), lista-se, (i) o processo legislativo constitucional²¹ ou melhor, o conjunto de normas constitucionais que regulam a produção de leis em sentido material, por isso não pode ser visto como matéria interna das Casas Legislativas, uma

²⁰ Montesquieu, Do Espírito das Leis, Lisboa, Edições 70, 2001, p. 303

²¹ Matéria objeto de ampla discussão no capítulo 1.

vez que uma norma produzida sem a devida observância dos mandamentos constitucionais, ainda que promulgada será fatalmente declarada formalmente inconstitucional; (ii) o controle judicial pode recair sobre o processo de feitura da norma, como nos casos de deliberação de propostas atentatórias às cláusulas pétreas – inconstitucionalidade material; (iii) a violação de normas regimentais das Casas congressuais que reproduzam ou possam reproduzir reflexamente à Constituição, equipara-se a violação constitucional propriamente dita; (iv) procedimentos legislativos atentatórios aos direitos e garantias individuais, como ocorrem com certa frequência nas Comissões Parlamentares de Inquérito; e por fim, (v) os próprios regimentos das Casas parlamentares são dotados de natureza normativa²²e, por isso, devem guardar afinidade com a Constituição, pois, são eles passíveis de controle de constitucionalidade.

3.1 DOCTRINA DOS ATOS *INTERNA CORPORIS*.

A chamada doutrina *interna corporis* diz com a intangibilidade dos atos exarados pelo Poder Legislativo, pois considera fora do alcance de qualquer controle externo as ações do parlamento. Trata-se de uma soberania plena do parlamento perante os outros Poderes. Essa doutrina deita raízes históricas na Inglaterra do século XVII, quando houve a declaração de direitos de 1689 (Bill of rights), no qual a Revolução Gloriosa impôs a monarquia constitucional parlamentarista, a qual estabelece subordinação do poder monárquico a supremacia do parlamento. Ademais, essa supremacia implica no veto a qualquer fiscalização de qualquer órgão externo ao Poder Legislativo por ser este dotado de soberania representativa e capaz de se autocontrolar, do contrário considera-se uma afronta a sua plena autonomia.

Essa doutrina migrou para vários países inclusive os Estados Unidos da América – ordenamento jurídico de onde o Brasil mais sofreu influência na temática constitucional –, eram as chamadas “questões políticas”, que diziam respeito a ações no âmbito da vontade política e que por isso não

²² Essa temática sobre a natureza jurídica dos Regimentos Internos será mais bem explorada no presente estudo.

poderiam ser tolhidas, sob o risco de estar-se cerceando a vontade soberana do povo. Barbosa faz um resgate histórico interessante sobre o tema:

A doutrina das questões políticas (ou “political questions”) foi desenvolvida pela jurisprudência americana, em especial a partir do precedente *Luther v. Borden*, 48 U.S (1849). As questões políticas são controvérsias historicamente consideradas insindicáveis pelo Poder Judiciário, que, a despeito de possuir competência para julgar os casos em que elas se apresentam, considera mais adequado permitir sua solução no âmbito do Legislativo ou Executivo (DONAHUE, T.J.; GROSSMAN, J.B., 2005, p. 754). Outros precedentes anteriores, entretanto, renunciaram essa doutrina, como *Ware v. Hylton*, no qual a Corte se recusou a analisar se um tratado internacional havia ou não sido violado ou *Martin v. Mott*, quando a Corte sustentou que o Presidente, agindo sob autorização do Congresso, possuía poder exclusivo e insuscetível de revisão para determinar quando convocar a milícia. Cf., para maiores detalhes, a Constituição Americana Anotada virtual pelo Legal Information Institute, da faculdade de Cornell.[...] Outros precedentes posteriores são importantes para compreender o desenvolvimento da doutrina, em especial a progressiva limitação das questões infensas ao controle judicial. Em 1962, a Corte reviu a posição firmada em *Colegrove v. Grenn* (de 1946), durante o julgamento de *Baker v. Carr*. Nessa oportunidade, o juiz Breenan definiu critérios mais objetivos para delimitação das questões políticas. Em *Powell v. McComark*, de 1969, essa orientação se confirmou (BARBOSA, 2010, p. 157 e 158)

Nota-se que este arranjo teórico não tem sustentação ao longo do tempo, à medida que os regimes democráticos e o Estado de direito vão se consolidando, a doutrina dos atos *interna corporis* vai se arrefecendo. Por conseguinte, ganha força a supremacia da Constituição – lei fundamental e absoluta do Estado, da qual não se pode olvidar.

Nesse sentido, já nos primeiros anos de república no Brasil, encontra-se na argumentação do eminente jurista Rui Barbosa a defesa de que os direitos individuais deveriam ser observados para o controle das chamadas “questões políticas” e, nesse caso, não poderia ser omissa a apreciação judicial.

É na consagração do princípio da separação de poderes, isto é, no equilíbrio, nos freios e contrapesos institucionais que se encontra a solução para uma unidade do sistema jurídico, “Por essa razão a tese da soberania do Parlamento como excludente do controle judicial se revelaria inadequada nas sociedades modernas nas quais os sistemas da política e do direito são funcionalmente distintos [...]” (MACEDO, 2007, p. 65). E é justamente na

Constituição que se encontra os limites desenhados para atuação dos Poderes. Portanto, é por meio desse desenho constitucional que “[...] a política confere legitimidade ao direito ao passo que o direito garante efetividade ao sistema da política. Dessa forma, o sistema da política abandona a possibilidade de utilização legal do poder e se expande como poder juridicamente fundado” (MACEDO, 2007, p. 65).

3.2 CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS *INTERNA CORPORIS*.

Para o eminente autor MEIRELLES (1999) é cabível ao Poder Judiciário exercer o controle sobre atos políticos (praticados pelos agentes de governo), bem como os atos legislativos e também os *interna corporis*, estando sujeitos, porém à maiores restrições quanto aos motivos ou à via processual adequada. Podendo adotar como parâmetros de conformidade preceitos constitucionais, legais ou regimentais que estabeleçam condições, forma ou rito para seu cometimento, detendo-se, contudo, nos limites das formalidades, sem adentrar o conteúdo de tais atos em relação aos quais a esfera Legislativa é, ao mesmo tempo, destinatária e juiz supremo de sua prática.

É certo que as argumentações na linha da soberania do parlamento, na doutrina dos atos *interna corporis* e na teoria das questões políticas vêm perdendo rjeza explicativa com o passar do tempo, e, ao mesmo tempo, vêm ganhando fôlego a genuinidade do controle judicial embasado no alicerce da supremacia da Constituição bem como a proteção permanente dos direitos e garantias individuais.

Com relação à natureza jurídica dos regimentos internos, a jurisprudência constitucional tem-se posicionado favorável ao reconhecimento de norma hierarquicamente equivalente as leis, o que difere uma da outra é o âmbito de atuação delimitados pela Constituição.

A alocação e reconhecimento dos regimentos legislativos no ordenamento jurídico “[...] faz mais que reforçar a ideia de um processo

legislativo regulado por normas de direito público e, portanto, cogentes. (BARBOSA, 2010, p. 179). E esse fenômeno insinua “ [...] que violações regimentais podem resultar em afronta à própria supremacia constitucional, suscitando tese pouco debatida no direito constitucional brasileiro: sua violação, em alguns casos, poderia significar a violação da própria CF.” (BARBOSA, 2010, p.179).

Observa-se que inquietações a respeito de matéria *interna corporis* são conduzidas ao Supremo Tribunal Federal por meio de mandado de segurança (M.S). Por isso, ao analisar a jurisprudência desse mesmo tribunal acerca dessa matéria, encontra-se muitos mandados de segurança com o objetivo, na maioria dos casos, de exigir o direito líquido e certo do parlamentar em ter assegurado o direito ao chamado devido processo legislativo.

Analisando a jurisprudência do STF, nota-se que inicialmente esta suprema Corte esposava a tese da doutrina dos atos *interna corporis*, rejeitando preliminarmente as questões que chegavam sobre interpretação regimental das Casas Legislativas, como ilustra o MS 20.471, o qual foi paradigmático já que serviu de precedente por muitos anos posteriores, a seguir:

Ementa:
- MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO LEGISLATIVO NO CONGRESSO NACIONAL. INTERNA CORPORIS. MATÉRIA RELATIVA A INTERPRETAÇÃO, PELO PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL, DE NÓRMAS DE REGIMENTO LEGISLATIVO É IMUNE A CRÍTICA JUDICIÁRIA, CIRCUNSCREVENDO-SE NO DOMÍNIO INTERNA CORPORIS. PEDIDO DE SEGURANÇA NÃO CONHECIDO²³

Passa-se a examinar trechos do voto do min. relator Francisco Rezek, pela importância histórica deste voto em julgamento emblemático, o qual ocorreu por unanimidade o não conhecimento de questões que fossem intestinas ao parlamento brasileiro: “abstenho-me de examinar, as informações prestadas pelo Presidente do Congresso Nacional. Se o fizesse [...] estaria implicitamente admitindo a possibilidade de desautorizar, porventura esse procedimento, à consideração das mesmas normas” prossegue em outro trecho: “Tudo mais se

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.471. Pleno. Rel. Min. Francisco Rezek. Julg. 19 dez. 1984.

exaure no domínio da interpretação de normas de regimento legislativo, constituindo *interna corporis*, matéria insuscetível de crítica judiciária.”

Anos mais tarde a jurisprudência continuava seguindo a trilha da doutrina da insindicabilidade dos atos legislativos. Mas, dificilmente alcançando unanimidade em seus julgados, assim sucedeu no M.S 21.754, com relatoria original do eminente min. Marco Aurélio de Mello:

EMENTA:

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR: (IN)DEFERIMENTO. PRELIMINAR: OBJETO DO PEDIDO. DECISÃO DO CONGRESSO NACIONAL. INTERPRETAÇÃO DO REGIMENTO INTERNO. MATÉRIA INTERNA CORPORIS. HIPÓTESE DE NÃO-CONHECIMENTO. I- O tema da cognoscibilidade do pedido precede o da apreciação do agravo regimental contra despacho concessivo de liminar, e de seu cabimento à vista da jurisprudência do Supremo. II- A natureza interna corporis da deliberação congressional - interpretação de normas do Regimento Interno do Congresso - desautoriza a via utilizada. Cuida-se de tema imune à análise judiciária. Precedentes do STF. Inocorrência de afronta a direito subjetivo. Agravo regimental parcialmente conhecido e provido, levando ao não-conhecimento do mandado de segurança.²⁴

Nesse julgamento o relator original – Marco Aurélio Mello – ficou vencido, porém trouxe à baila argumentos de grande validade para que, anos mais tarde, a jurisprudência tivesse base sólida para avançar nessa temática do controle de validade dos atos legislativos.

Embora voz isolada no Plenário, venho insistindo na necessidade dessa Corte evoluir no que assentou, de há muito, o não-cabimento de agravo regimental contra ato do relator em mandado de segurança que resulte no deferimento, ou não, de liminar. [...] Ímpar é a repercussão da liminar que ora se ataca, cogitando-se, na dicção do Agravante, da suspensão dos trabalhos do Congresso Nacional, do estarrecimento da Nação, de uma economia traumatizada pelas incertezas institucionais e da reputação externa do País, que se diz abalada pelo conflito entre dois Poderes da República.[...]

...

O que se articula com clareza, procurando-se a demonstração, consideradas as notas taquigráficas e a própria palavra da Autoridade apontada como coatora, **é a transgressão ao Regimento, que é diploma legal que encerra normas**. Portanto, havendo a inobservância com repercussão no processo legislativo de reforma da Constituição, como na espécie dos autos – e esta é a minha primeira ótica – **cabe acesso ao Judiciário**.

...

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.754. Pleno. Rel. p/ Acórdão: Min. Francisco Rezek. Julg. 07 de outubro de 1993.

[...] todo e qualquer órgão investido do ofício judicante há de atuar com imparcialidade, de acordo com a própria consciência e imune às pressões próprias e impróprias decorrentes de circunstâncias reinantes. (grifo nosso).

O fato é que tanto a doutrina quanto a jurisprudência moderna pátria reconhecem os regimentos interno das Casas Legislativas como norma hierarquicamente igualada a lei ordinária. Desse fato é possível raciocinar que o direito subjetivo surge do acometimento de uma norma jurídica sobre um determinado fato, e, sendo o regimento uma norma jurídica, conclui-se que ele é capaz de gerar direito subjetivo a ser resguardado. Por conseguinte, a jurisprudência cambiou sua orientação e passou a aceitar mandados de segurança com o fito de resguardar à assistência ao devido processo legislativo.

Com efeito, o mandado de segurança nº 24.831, de relatoria do eminente min. Celso de Mello seguiu importante mudança jurisprudencial. Trata-se de do direito da minoria parlamentar em instalar uma Comissão Parlamentar de Inquérito. A maioria parlamentar, por meio do presidente da Casa, recusava-se a instalá-la. O relator então conheceu do M.S, a seguir, alguns trechos desse voto magistral:

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

...

O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo. Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem

os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional²⁵

A argumentação da supremacia constitucional mais uma vez figura na jurisprudência como antítese à supremacia do parlamento e sua outrora aclamada imunidade dos atos legislativos. É sabido que esse arcabouço teórico – ora combatido, e ainda defendido – apresenta sérios riscos ao Estado democrático de direito.

3.3 O CONTROLE JUDICIAL FRENTE A QUEBRA DE INTERSTÍCIO ENTRE OS TURNOS DE VOTAÇÃO DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO.

Seguindo a linha argumentativa do tópico anterior a jurisprudência que antes abraçava a doutrina dos atos *interna corporis*, agora dá sinais cada vez mais claros no sentido de acolher e discutir mandados de segurança questionando o correto e integral cumprimento dos regimentos. Carvalho (2010, p. 117) assevera que “ no período de 1988 a 2008, das sete vezes em que foi acionado por causa de alegadas irregularidades no processo legislativo, o STF tratou sobre interstício duas vezes”. Nessas ocasiões, a tese da não-interferência acabou por predominar no Plenário da Suprema Corte.

Observa-se que a quebra de interstício, previsto nos regimentos internos, foi perpetrada pelos próprios parlamentares, geralmente por meio de acordos de lideranças. Fenômeno o qual corrobora o fato de que poucas vezes foi acionado o Poder Judiciário para que venha a interferir sob manobra regimental. Ademais, mesmo provocado o Supremo Tribunal Federal ainda carrega o ranço da não ingerência nos assuntos legislativos.

A discussão sobre a subtração dos interstícios entre os turnos de votação de emendas à Constituição perpassa o interesse parlamentar e, em verdade, deve alcançar a todos os reais detentores do poder legiferante: o povo. É imperioso que essa camada maior de interesse, os cidadãos, tenham a

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.831. Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. Julg. 4 maio 2005.

garantia do rigoroso cumprimento das regras que regem o processo legislativo assistidas, sob o risco desse mesmo processo se der sob condições obscuras e antirrepublicanas.

Com efeito, é possível observar que a jurisprudência da Corte Suprema brasileira ainda não acolheu plenamente a tese do controle judicial sobre desvios no processo de elaboração de normas, notadamente, na transgressão da quebra do interstício regimental entre turnos de votação de emendas à Constituição e ainda persiste na tese das “questões políticas”. Embora haja vozes destoantes dessa tese, o que pode implicar no prenúncio de uma mudança jurisprudencial nos próximos anos.

No último julgamento de grande expressão sobre a matéria da ausência dos interstícios, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4357, que teve por relator originário o eminente min. Ayres Britto – o qual esposava a tese da procedência da ação –, rejeitou a alegação de inconstitucionalidade formal da Emenda Constitucional, por inobservância do interstício dos turnos de votação. No caso em tela, procederam-se os dois turnos de discussão e votação da Emenda 62/09, no Senado, em um único dia. Vencidos o relator, e os ministros Marco Aurélio, Celso de Melo e Joaquim Barbosa. A seguir trecho da ementa do julgamento:

Ementa:
DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CONFIGURADA. **INEXISTÊNCIA DE INTERSTÍCIO CONSTITUCIONAL MÍNIMO ENTRE OS DOIS TURNOS DE VOTAÇÃO DE EMENDAS À LEI MAIOR (CF, ART. 60, §2º).** CONSTITUCIONALIDADE DA SISTEMÁTICA DE “SUPERPREFERÊNCIA” A CREDORES DE VERBAS ALIMENTÍCIAS QUANDO IDOSOS OU PORTADORES DE DOENÇA GRAVE. RESPEITO À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E À PROPORCIONALIDADE. INVALIDADE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA LIMITAÇÃO DA PREFERÊNCIA A IDOSOS QUE COMPLETEM 60 (SESSENTA) ANOS ATÉ A EXPEDIÇÃO DO PRECATÓRIO. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA E VIOLAÇÃO À ISONOMIA (CF, ART. 5º). [...]26

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4357. Pleno. Rel. p/ Acórdão Min. Luiz Fux. Julg. 14 mar. 2013.

O voto do min. Ayres Britto nessa ação, embora tenha tido sua tese por vencida, é bastante pertinente e fecundo para o amadurecimento de um devido processo legislativo democrático, a seguir, trechos selecionados desse voto exploram, com qualidade a temática:

[...] no dia 02 de dezembro de 2009, **em menos de uma hora**, o Senado Federal discutiu, votou e tornou a discutir e votar o projeto. A revelar que se verificou, de fato, apenas um turno de discussão e votação. O artifício de abrir e encerrar, nu'a mesma noite, sucessivas sessões deliberativas não atende à exigência constitucional da realização de uma segunda rodada de discussão e votação, precedida de razoável intervalo até para a serenização de ânimos eventualmente exacerbados, ao lado de amadurecimento das ideias. Segundo turno que, não se limitando a uma nova e imediata votação, implica a necessidade de um tão renovado quanto amplo debate da proposta de emenda à Constituição, volto a dizer. O que demanda o encarecido espaçamento temporal, ora maior, ora menor, mas nunca num mesmo dia, ou no curso de uma única noite e, pior ainda, de mecânicos sessenta minutos. **Do contrário, deixar-se-ia à discricção do poder constituinte derivado** (a que prefiro chamar de reformador, por se tratar de um poder deliberativo já normado pela nova ordem constitucional) **afrouxar e até factualmente ignorar os condicionamentos procedimentais e temporais que lhe impôs o poder autenticamente constituinte. Único a deter, mais que simples competência, uma original "potência" normante [...]**

Segue-se daqui o óbvio: a Emenda Constitucional nº 62/2009 é formalmente inconstitucional. E não afirmo isso apenas porque o prazo regimental de cinco dias úteis deixou de ser observado (art. 362 do Regimento Interno do Senado Federal¹). Não! Não se cuida, aqui, exclusivamente, de matéria regimental e, portanto, *interna* corporis a uma das Casas do Congresso Nacional. Louvo-me principalmente é na substância mesma do § 2º do art. 60 da Constituição Federal, **ainda que nele não se faça menção ao preciso interstício entre os dois turnos de discussão e votação da proposta de emenda a ela, Constituição Federal**. Embora não se consiga apurar, objetivamente, o exato intervalo necessário, pode-se ajuizar, sem hesitação, que, no presente caso, o interstício foi insuficiente à caracterização do segundo turno.

O que se denuncia na presente argumentação é que a subtração do interstício entre os turnos de deliberação de emendas à Constituição é uma verdadeira fraude procedimental, pois ainda que se alegue que o interstício seja regulamentado pelos regimentos legislativos, a quebra deste (mesmo sendo possível no próprio regimento) desrespeita o mandamento constitucional que prevê que haja dois turnos de discussão e votação, já que sem que haja interstício trata-se, no final das contas, de apenas um turno de deliberação.

É imperioso acompanhar, portanto, a jurisprudência sobre essa matéria tendo em vista que há um início de mudança no pensamento da Corte,

e é fundamental que haja essa evolução jurisprudencial para que o regime democrático seja preservado e fortalecido, o que implica procedimentos legislativos mais acessíveis à sociedade, em melhores palavras, que o debate seja amplo sem que exclua nenhum partícipe social. Para isso é fundamental que haja um intervalo prudencial entre os turnos de deliberação para aprovação de emendas ao estatuto maior da República.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A produção do processo legislativo não pode ser encarada como um mero procedimento pertencente às Casas Legislativas. A condição de elaboração das leis só faz sentido se reverberar as problemáticas e anseios construídos no âmbito do extrato social, bem como se respeitar fielmente aos mandamentos constitucionais como condição para que o rito seja respeitado e não apresente margens para captação do interesse público em prol de interesses privados.

Assim percebe-se no controle judicial sobre as normas do processo legislativo um mecanismo legítimo de proteção das minorias parlamentares – muitas vezes submetidas pelo arbítrio da maioria –, da supremacia constitucional, dos direitos e garantias individuais e do regime democrático. Na medida em que ocorre manobras regimentais, corre-se o risco de ferir o interesse público.

Ao longo do presente estudo, analisou-se a fundo o processo legislativo de emendas à Constituição respaldado tanto pela Carta da República quanto pelos regimentos internos. Nessa ocasião, pode-se concluir que o processo legislativo tem suas diretrizes impostas pelo estatuto constitucional, e que o detalhamento sobre as rotinas desse processo coube aos regimentos internos das Casas Congressuais.

Nesse sentido, nota-se, sobretudo, que a esfera pública tem o dever de atuar dentro dos limites legais, sob os auspícios consagrados do princípio da legalidade, não é dado ao poder público atuar à margem dos diplomas legais, não se pode buscar subterfúgios ou atalhos, sob o risco de desviar o legítimo interesse público.

Com efeito, o controle judicial sobre os desvios provocados pelo parlamento é fundado na razão e no direito, já que as normas do direito parlamentar, assim como todas as normas cogentes, são de observância

obrigatória e o cumprimento das leis não é facultado aos agentes públicos, senão uma obrigação.

Assim, o Supremo Tribunal Federal começa a perceber e a acolher essa tese, movimento percebido no prenúncio de uma mudança jurisprudencial sobre o tema. Observou-se que, antes, esta Suprema Corte nem chegava a conhecer dos mandados de segurança que chegavam exigindo o direito líquido e certo de um devido processo legislativo – o qual representa o rigoroso cumprimento das normas constitucionais e regimentais. Posteriormente, este mesmo tribunal passa a acolher os pedidos e proceder discussões, no entanto a doutrina dos atos *interna corporis* ainda permeia a maioria das decisões.

Os regimentos legislativos se apresentam, sob o prisma normativo, regras e mandamentos processuais, os quais devem assegurar um processo legislativo democrático, de maneira que deva garantir arcabouço jurídico para o livre exercício público da cidadania.

É certo que os parlamentares não monopolizam o interesse público, senão os exercem por um mandato temporário e devem prestar contas constantemente ao ânimo cidadão. O interesse público só pode ser verdadeiramente público se forem respeitadas as leis e as regras procedimentais legitimamente impostas, assim é possível o acompanhamento por todos os partícipes destinatários das deliberações.

Portanto os regimentos internos não só definem as prerrogativas inerentes aos senadores e deputados, mas também regulam todo o procedimento para feitura das normas. E é por meio desse estatuto que é dado o controle legítimo dos eventuais desvios. Sem que haja esse regramento, ou o não cumprimento deste, o processo legislativo estará sendo passado para o domínio privado de alguns parlamentares, por lobbies e por grupos de interesses ao alvedrio do justo e devido interesse público.

Por fim, é imperioso observar como se comportará a jurisprudência nos próximos tempos. Pois há riscos envolvidos em se continuar com o atual pensamento de relegar ao plano legislativo o controle sobre seus

atos (questões políticas), de acolher a supremacia parlamentar ao invés da supremacia constitucional, pois como no caso da quebra do interstício entre turnos de votação de emendas à Constituição, estar-se tirando das mãos dos reais destinatários – os cidadãos –, o devido processo legislativo, ao mesmo tempo em que este procedimento passa a ser cooptado por facções parlamentares com interesses antirrepublicanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

BARROSO, Luis Roberto Barroso. **Curso de direito constitucional contemporâneo**; os fundamentos constitucionais e a Constituição do novo modelo. São Paulo: Saraiva. 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito Constitucional**. 14^a ed. São Paulo: Malheiros. 2004.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 13^a ed. São Paulo: Saraiva. 2009

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocência Mártires. **Curso de direito constitucional**. 4^a ed. São Paulo: Saraiva. 2009.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 2^a ed. São Paulo: Método. 2008.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 21^a ed. São Paulo: Malheiros. 2006.

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

BRASIL. **HC nº 82.959/SP**. Rel. Min. Marco Aurélio. Pleno. j. 23/02/2006. DJ. 01/09/2006. p. 18.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**: regimento interno da Câmara dos Deputados. 16. ed. Brasília, 2016

BRASIL, Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970**, compilado com as alterações promovidas pelas resoluções nº 7, de 25 de junho de 2015 e 12, de 1º de setembro de 2015.

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 21.754**. Pleno. Rel. p/ Acórdão: Min. Francisco Rezek. Julg. 07 de outubro de 1993.

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4357**. Pleno. Rel. p/ Acórdão Min. Luiz Fux. Julg. 14 mar. 2013.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 2 ed. Coimbra. 1987. t. 2.

Tavares, Andre Ramos. **Curso de direito constitucional**. 11. Ed. São Paulo: Saraiva. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros. 2005.

Montesquieu, **Do Espírito das Leis**, Lisboa, Edições 70, 2001.

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

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

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