

O caráter dinâmico dos regimentos internos das Casas Legislativas

VICTOR AGUIAR JARDIM DE AMORIM

Resumo: Este estudo objetiva investigar as concepções relativas à natureza das normas regimentais, para responder à seguinte questão: qual é a dimensão da autonomia do Poder Legislativo para a autonormatização diante da acentuada constitucionalização do direito parlamentar no Estado Democrático de Direito? É necessário, pois, verificar os contornos da independência do Poder Legislativo nessa matéria, para colmar a disciplina constitucional referente ao funcionamento adequado às vicissitudes do funcionamento parlamentar. O entendimento da rigidez constitucional em torno do direito parlamentar, supostamente calcado na supremacia da Constituição, conduz à forte limitação do Poder Legislativo para disciplinar internamente as minúcias do procedimento legiferante, levando em conta os aspectos da dinamicidade inerente aos processos políticos. Essa característica deve ser compatibilizada com o paradigma do Estado Democrático de Direito, evitando-se a rigidez dos regimentos internos no sentido de dificultar as adequações pontuais que possam acarretar a alteração ou o afastamento circunstancial de determinada norma regimental.

Palavras-chave: Democracia. Separação de Poderes. Poder Legislativo. Direito parlamentar. Regimento interno.

1. Introdução

O presente estudo tem por objetivo investigar as concepções (e suas respectivas evoluções em paralelo às transformações nos paradigmas do Estado moderno) a respeito da natureza das normas regimentais, tema até agora inexplorado com a devida profundidade na academia brasileira.

Para tanto, pretende-se enfrentar a seguinte pergunta-problema: em qual medida se apresenta a autonomia e independência do Poder Legis-

Recebido em 6/4/15

Aprovado em 12/5/15

lativo de autonormatização diante da acentuada constitucionalização do direito parlamentar no paradigma do Estado Democrático de Direito?

A formulação de uma resposta ao problema implica o levantamento da produção teórica a respeito da natureza das normas regimentais no paradigma do Estado Liberal, contexto no qual se advogava a existência de uma emblemática “soberania” do Parlamento, dada a experiência inglesa que influenciou o pensamento jurídico europeu desde o século XVII.

Depois, será analisado o impacto nas conjecturas sobre a natureza do regimento interno em face do advento do Estado Democrático de Direito, em meados do século XX, que acarretou a acentuada constitucionalização do direito parlamentar.

Por fim, verificar-se-ão os contornos da independência do Poder Legislativo em matéria de autonormatização para colmatar a disciplina constitucional referente ao procedimento e funcionamento interno em atenção à dinâmica e vicissitudes do funcionamento parlamentar.

Cumpre destacar a relevância do presente trabalho por destoar da óptica observada nos estudos acadêmicos produzidos nas três últimas décadas, os quais se propõem a analisar a natureza das normas regimentais tendo como pressuposto a justificação da possibilidade de sindicabilidade jurisdicional da atividade parlamentar, notadamente as chamadas “questões internas”. Ou seja, mira-se o Legislativo, mas acerta-se o Judiciário. O enfoque desta pesquisa é o Parlamento, em especial a compatibilização da dinamicidade do funcionamento parlamentar e a expansão constitucional em matéria de regulação das atribuições e limites dos Poderes.

2. A natureza dos regimentos internos

2.1. Investigações em torno da natureza das normas regimentais no paradigma do Estado Liberal: a “soberania” do Parlamento

Por desempenhar função de cunho essencial para a formação do Estado moderno, o Poder Legislativo sempre se ressentiu da necessidade de observância de determinado procedimento para o desenvolvimento direto ou indireto de atividades legiferantes.

O fenômeno torna-se ainda mais latente a partir dos eventos de independência do Parlamento, quando são estabelecidas as bases para a institucionalização da função legislativa, considerando-o como centro do poder político. O marco histórico de tal transformação é a “Revolução Gloriosa” ocorrida em 1689 na Inglaterra (ÁLVAREZ, 1998, p. 45-

48), quando o Legislativo se evidencia como poder praticamente soberano (LOLME, 1992, p. 141; GARCÍA-PELAYO, 1991, p. 250-251).

Em tal contexto, extrai-se do art. 9º do *Bill of Rights*, de 13 de fevereiro de 1689, que “the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament should not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament” (UNITED KINGDOM, 1689).

Por apresentar *status* de verdadeiro poder soberano, convencionou-se que competiria ao próprio Parlamento estabelecer os contornos e eventuais limites a respeito da autonomia parlamentar no que tange, principalmente, à liberdade do uso da palavra, ao funcionamento interno, à disciplina dos procedimentos e às regras de debate. Instituí-a, conforme formulação de Edward Coke (1552-1634), a autonomia parlamentar nos mesmos moldes da autonomia então conferida ao Poder Judiciário. Com esteio em tal premissa, William Blackstone (1723-1780), em sua obra “Comentários sobre as Leis de Inglaterra”, assevera que “todo lo que se refiere a una cámara del Parlamento debe ser examinado, discutido y juzgado en esa cámara y no en otro sitio” (ÁLVAREZ, 1998, p. 48).

No curso do século XVIII, o direito continental europeu é extremamente influenciado pelas bases da “autonomia parlamentar” inglesa. Na França, por ocasião dos debates iniciais da Assembleia Nacional Constituinte em 1789, trava-se a discussão a respeito da necessidade de ação de um regulamento para assegurar o bom andamento dos trabalhos legislativos, tendo em vista a experiência das tumultuadas e improdutivas sessões anteriores. Dessa forma, em 29 de julho de 1789, é aprovado o regimento definitivo da Assembleia Constituinte e são estabelecidas regras essenciais de funcionamento, notadamente os trâmites internos, a ordem dos debates e a concessão da palavra – clara influência da prática parlamentar inglesa.

Cumpre salientar que a experiência de corrente da organização e do funcionamento da Assembleia Constituinte – que culminou na promulgação da Constituição francesa em 1791 – foi basilar para a consolidação da independência do Poder Legislativo no “Novo Regime”, que, a partir da nova carta constitucional, se converteu em depositário da soberania nacional, cujas decisões eram capazes de materializar a “vontade geral” da nação (ÁLVAREZ, 1998, p. 49). Assim, foi o Parlamento dotado de meios de defesa contra eventuais investidas de outros Poderes, em especial o Judiciário, formado, em sua essência, por membros privilegiados no *Ancien Régime*.

Neste ponto, saliente-se o alerta de Giuseppe Floridia no sentido de que a independência ostentada pelo Legislativo francês no pós-Constituição de 1791 não podia ser confundida com soberania, porquanto isso seria atributo exclusivo do poder constituinte (FLORIDIA, 1986, p. 41-44). De acordo com o jurista italiano, os primeiros textos constitucionais da França não se alinharam às teorias que propugnavam a diferenciação e a separação entre a “instituição” Parlamento e o ordenamento normativo geral, de modo que as normas parlamentares foram integradas ao último (FLORIDIA, 1986, p. 46). Como efeito natural, observou-se a incorporação pelo próprio texto constitucional de normas típicas de direito parlamentar, conforme se constata no art. 7º, Seção III, da Constituição de 1791¹.

¹“Article 7. – Seront néanmoins exécutés comme lois, sans être sujets à la sanction, les actes du Corps législatif concernant sa constitution en Assemblée délibérante; – Sa police intérieure, et celle qu'il pourra exercer dans l'enceinte extérieure qu'il aura déterminée; – La vérification des pouvoirs de ses membres présents; – Les injonctions aux membres absents; – La convocation des Assemblées primaires en retard; – L'exercice de la police constitutionnelle sur les administrateurs et sur les officiers municipaux; – Les questions soit d'éligibilité, soit de validité des élections. – Ne sont pareillement sujets à la sanction, les

É exatamente na ausência de distinção do “direito parlamentar” em relação às normas gerais que desponta a diferenciação do processo de incorporação da experiência inglesa por parte dos alemães em relação ao que se passou na França em fins do século XVIII.

De acordo com Aranda Álvarez (1998, p. 53), se para a teoria constitucional francesa “el Parlamento era el centro del sistema de gobierno, para el Derecho alemán es un componente más del Estado Administración”. Com efeito, “la cuestión central que preocupará a la doctrina alemana será el ajuste de las normas parlamentarias con el Derecho objetivo del Estado” (ÁLVAREZ, 1998, p. 53).

De fato, foi precursora a doutrina alemã na investigação da natureza dos regimentos internos, sendo pioneiro nesse intento Paul Laband (1838-1918), segundo o qual o regimento seria um “estatuto autônomo”, expressão de um direito estatutário similar ao produzido no âmbito das corporações, obrigando, assim, apenas os membros da respectiva Câmara (VIDAL MARÍN, 2005, p. 58). Logo, “la separación entre la institución parlamentaria y el resto de la organización burocrática del Estado llega hasta el extremo de representar a la corporación parlamentaria distinta de la persona jurídica estatal” (ÁLVAREZ, 1998, p. 53).

Por seu turno, inspirados na tradição inglesa, os juspublicistas alemães Rudolf von Gneist (1816-1895) e Julius Hatschek (1872-1926) propõem-se a assegurar a autonomia de ação do Parlamento e enaltecem a autolegitimação do Poder Legislativo.

Ao discorrer a respeito da possibilidade de apreciação da regularidade na tramitação de lei pelo Poder Judiciário, em conferência realizada no ano de 1863 na cidade de Ber-

actes relatifs à la responsabilité des ministres ni les décrets portant qu'il y a lieu à accusation” (FRANCE, 1791).

lim, Gneist valeu-se, pela primeira vez, da expressão “*interna corporis*” (GNEIST, 1863) para referir-se à liberdade conferida ao Parlamento para regulamentar e dispor não apenas do procedimento de trabalho legislativo, mas também dos assuntos que lhe são submetidos. No caso, Gneist, propondo-se a responder sobre a admissibilidade de controle externo dos atos do Legislativo – que se negara a aprovar determinada proposta orçamentária –, afirmou que, em tese, tal controle seria possível, exceto se se tratasse dos estágios de formação da lei no interior do Parlamento (CASTILLO, 2000, p. 65).

[L]a concepción tradicional de *interna corporis* se refiere, por un lado, a la libertad en la ordenación de los temas de discusión, al modo de dirigir esas discusiones ahí como al procedimiento de deliberación; por otro, a la competencia exclusiva en la facultad de elaborar los “códigos” de procedimiento, y lo que es más importante, la facultad de valorar discrecionalmente sobre el modo de atenerse a la disciplina parlamentaria e interpretar y modificar sus preceptos. En definitiva, lo que se pretende es que la Cámara, en aquellas materias que comienzan y concluyen en su interior, no esté sometida a ningún control externo. En última instancia, la concepción amplia de *interna corporis* es una propuesta más en la idea clásica de garantizar la independencia del Parlamento y los parlamentarios, en el ejercicio de sus funciones institucionales frente a los demás poderes públicos (ÁLVAREZ, 1998, p. 55).

Hatschek (1973), em sua obra *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, editada em 1915, buscou evidenciar o caráter consuetudinário do direito parlamentar, derivado das práticas legislativas consagradas pelo uso contínuo e reiterado (*longus usus*). Por conseguinte, seriam as normas regimentais regras meramente convencionais, carentes, portanto,

de força jurídica, de modo que sua vigência derivaria tão somente de uma “facticidade empírica”.

Na França, na mesma linha de Hatschek, Maurice Hauriou (1856-1929), que também se notabilizou por distinguir o Estado da sociedade, ressaltou a natureza consuetudinária dos regimentos das Casas Legislativas, que não passam de simples acordos e práticas parlamentares, “cuyo cumplimiento por parte de los integrantes de las Cámaras se reserva a estas últimas a través de sus propios instrumentos, sin que puedan intervenir al respecto los jueces, los cuales no serían competentes para conocer de ellos” (VIDAL MARÍN, 2005, p. 57).

Leon Duguit (1923, p. 430), na obra *Manuel de Droit Constitutionnel*, cuja primeira edição circulou em 1921, define o regimento como um conjunto de disposições que determinam, sistematicamente, a ordem e o método de trabalho de cada Casa Legislativa, tratando-se, a seu ver, de uma espécie de “direito interno”. Quanto à tendência de incorporação de normas específicas de direito parlamentar nos textos constitucionais observada nos primórdios do “Novo Regime” francês (vide art. 7º, Seção III, da Constituição de 1791), pontua Duguit (1923, p. 430) que: “par la force des choses, les règlements des assemblées politiques contiennent souvent des dispositions très importantes, qui pourraient très justement trouver leur place dans la loi constitutionnelle”.

Para o jurista francês, os regulamentos das Casas Legislativas não são leis, mas simplesmente resoluções, ou seja, disposições normatizadas por uma única Câmara. Cada regulamento é aplicado apenas no âmbito da Casa que o aprovou, tornando-se obrigatório a partir do momento em que é votado, sem a necessidade de promulgação ou mesmo de publicação (DUGUIT, 1923, p. 431). O fato de não ser o regimento uma lei resulta na impossibilidade de conter disposições que lhe sejam contrárias, não apenas em relação à lei constitucional, mas também quanto a qualquer lei ordinária.

Ainda no âmbito da doutrina francesa de valorização da autonomia do Poder Legislativo, Joseph Barthélémy e Paul Duez, no *Traité de Droit Constitutionnel*, de 1933, destacam que, a despeito de seu caráter consuetudinário, por resultarem de um acordo de vontade entre os parlamentares, os regimentos obrigam juridicamente toda a Câmara, “sobrevivendo” a distintas legislaturas (VIDAL MARÍN, 2005, p. 59).

Ressalte-se que os juspublicistas alemães e franceses, até o início do século XX, admitiam a autolegitimação dos Parlamentos tendo por pressuposto separação entre Estado e sociedade, de modo que seria a Câmara um órgão da sociedade e os parlamentares membros livres e iguais de uma associação. Com efeito, “con su constitución se estipula un ‘pacto’ que garantice su buen funcionamiento, de tal manera que tal

pacto solo vale para aquellos que lo han estipulado y no para Asambleas venideras” (ÁLVAREZ, 1998, p. 66).

Objetivando romper com tal entendimento, Georg Jellinek (1851-1911), em sua obra *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, de 1892, assevera que o Parlamento constitui-se como um órgão do Estado, de forma que o direito parlamentar tem natureza estatal, cuja inobservância ou descumprimento não representaria uma violação de um direito subjetivo, mas uma lesão ao ordenamento objetivo do Estado (ÁLVAREZ, 1998, p. 66).

Com esteio em tais pressupostos, Jellinek afirma que os regimentos internos são integrados por normas de naturezas distintas. Aquelas destinadas a disciplinar o procedimento de votação, a participação nas sessões, as interpelações de autoridades e as eleições para a direção da Câmara apresentam natureza jurídica, integrando, dessa forma, a organização estatal. A seu turno, as determinações a respeito das moções, sucessão dos oradores e a forma de votações têm caráter de regulamentos administrativos e, assim, não ostentam o *status* de norma jurídica (VIDAL MARÍN, 2005, p. 76-77).

Os espanhóis Luis Sánchez Agesta (1987-1988, p. 345) e Leon Martínez Elipe (1987, p. 1573-1632), por sua vez, consideram que o regimento interno não é apenas “lei interna”, mas sim “lei material”, porquanto a sua abrangência e aplicabilidade extrapola os limites da respectiva Casa Legislativa, afetando terceiros e as relações interinstitucionais entre Poderes e demais autoridades.

2.2. O advento do Estado Democrático de Direito: constitucionalização do direito parlamentar

O fim da Segunda Guerra Mundial e o advento do Estado Democrático de Direito no continente europeu, caracterizado pela valorização e reconhecimento da Constituição como norma suprema do ordenamento jurídico (“Estado Constitucional”), parece pôr termo à corrente de pensamento, gestada sob o pátio do Estado Liberal, tendente a sustentar uma “técnica de liberdade do Parlamento”, atribuindo-lhe ares de soberania para fazer frente aos demais Poderes (ÁLVAREZ, 1998, p. 57).

Assim, o Estado Democrático de Direito, nos dizeres de Gustavo Zarebelsky (1992, p. 48-49), “destrona” a Lei como a mais alta instância do ordenamento jurídico, que deixa de ser a medida exclusiva de todas as coisas no campo do Direito, papel assumido pela Constituição, que converte a própria Lei em objeto de mensuração. Logo, é a Constituição que passa a desempenhar a função de manter a união e a paz da socie-

dade, retirando tal missão da Lei e, consequentemente, desmitificando o papel do Parlamento.

La supremacía de la Constitución y su ubicación central en la validez de todo el ordenamiento jurídico obliga a que la interpretación de sus normas – también las parlamentarias – se deban hacer de acuerdo con dichos principios y reglas. La soberanía del Parlamento decae en favor de su consideración como órgano constitucional – Poder constituido – sometido al Derecho estatal. Por ello, tanto su función como su estructura y relación con el resto de órganos constitucionales se ha de hacer desde la posición que a cada uno les ha atribuido la Constitución, sin que ello suponga, a nuestro entender, restar presunción de legitimidad constitucional al Parlamento y sus decisiones (ÁLVAREZ, 1998, p. 58-59).

Trata-se do “Estado Constitucional”, qualificação identificada pelo constitucionalismo moderno, consoante concepção de José Joaquim Gomes Canotilho (2008, p. 93), *in verbis*:

O Estado Constitucional, para ser um estado com as qualidades identificadas pelo constitucionalismo moderno, deve ser um *Estado de direito democrático*. Eis aqui as duas grandes qualidades do Estado constitucional: Estado de *direito* e Estado *democrático*. Estas duas qualidades surgem muitas vezes separadas. Fala-se em, Estado de direito, omitindo-se a dimensão democrática, e alude-se a Estado democrático silenciando a dimensão de Estado de direito. Esta dissociação corresponde, por vezes, à realidade das coisas: existem formas de domínio político onde este domínio não está domesticado em termos de Estado de direito e existem Estados de direito sem qualquer legitimação em termos democráticos. O *Estado constitucional democrático de direito* procura estabelecer uma conexão interna entre democracia e Estado de direito (grifo do autor).

Tal transformação influencia diretamente as teorias sobre os limites da independência do Poder Legislativo (agora, mais do nunca, limitado por uma Constituição) e, consequentemente, a natureza dos regimentos internos.

Na concepção de Jordi Capo Giol (1983, p. 14), o Parlamento perde seu *status* de soberano, por quanto suas competências não estão à disposição de um direito próprio (corporativo), pois quem as outorga é a própria Constituição. Ademais, fica evidente que os poderes do Estado não fundamentam a sua legitimidade a partir de uma concessão parlamentar. Além disso, o Poder Legislativo não se autolegitima, atuando simplesmente por delegação dos cidadãos a quem, de fato e em última instância, pertence o poder.

É com esteio em tal compreensão que a doutrina italiana sobre o tema se desenvolve a partir da década de 1950. Alfonso Tesauro (1959, p. 193-206) consigna que os regimentos não constituem normas *interna*

corporis pelo fato de as Câmaras, assim como quaisquer outros órgãos estatais, estarem destinadas a realizar fins do Estado e, assim, a exercer os poderes jurídicos por meio do desenvolvimento das funções de legislação e execução. Com efeito, os regimentos estão destinados a realizar a função de integração da Constituição para dispor sobre a organização e as atividades do Poder Legislativo. Em igual sentido, Vezio Crisafulli (1960, p. 775-810) pontua que os regimentos são dotados de juridicidade por serem produto da atividade normativa de um poder do Estado cujas funções se encontram expressamente previstas no texto constitucional.

Diante da emergência do “Estado Constitucional”, parece superada a ideia do regimento como fonte primária do direito parlamentar, porquanto o eixo do ordenamento jurídico passa a ser ocupado, em caráter indubitável e absoluto, pela Constituição.

Desse modo, dois aspectos de extrema importância redimensionam as teorias a respeito da natureza dos regimentos, em especial aquelas orientadas pelos primados do Estado Liberal e pela tradição do parlamentarismo inglês: a) as normas de direito parlamentar ostentam juridicidade, porquanto emanadas de um órgão pertencente ao Estado; b) a “constitucionalização” do direito parlamentar.

Pero se tiene que destacar que la constitucionalización del Derecho parlamentario no se ha limitado a las relaciones interinstitucionales sino que, en muchos sentidos, ha sido la propia Constitución la que se ha preocupado de los aspectos más estrictamente parlamentarios, como la composición, funcionamiento y organización interna de las Cámaras.

[...]

Esta dirección, que amplía el campo de constitucionalización del marco parlamentario, se ha acentuado posteriormente en el constitucionalismo más reciente (MARTINEZ ELIPE, 1985, p. 413-430).

Diante de tal quadro e no afã de garantir a independência do Poder Legislativo no contexto da “nova” configuração institucional do “Estado Constitucional”, ganham relevo os empreendimentos teóricos no sentido de reputar o regimento interno como conjunto de normas de diversas naturezas jurídicas.

Nesse sentido, Temistocle Martines assevera ser impossível reduzir a um fundamento jurídico único a variedade de normas regimentais. Para tanto, propõe uma classificação de tais normas em três grandes grupos: a) normas de direta referência em disposição constitucional (fundamento constitucional); b) normas que regulam relações entre as Câmaras e seus membros (poder de supramácia especial); c) normas que estabelecem a organização interna da Câmara (típico poder

de regulamentação interna conferido a todo e qualquer órgão estatal). Contudo, somente a algumas deles se poderá atribuir caráter de normas jurídicas, tais como as normas de execução das disposições constitucionais e, entre as normas de supremacia especial, somente às concernentes ao poder disciplinar. Ademais, careceriam de juridicidade as normas de polícia interna e de organização intestina do Parlamento (SILVIO, 1968, p. 26-29).

Em sentido similar, Marino Bon Valsassina alterca que não existe uma única categoria de normas nos regimentos parlamentares, havendo, a seu ver, duas espécies, cada qual com um fundamento e uma natureza jurídica distinta. A partir de tal afirmação, o jurista italiano assinala que existem nos regimentos: a) normas internas: são aquelas que não pertencem ao ordenamento jurídico geral do Estado e sim ao “ordenamento particular” da instituição legislativa, pelas quais a Câmara se autogoverna e, em virtude de uma relação de supremacia especial, regulamenta a conduta de seus membros e daqueles que, por questões circunstanciais, com ela se relacionam; b) normas externas: são aquelas que incidem sobre a esfera jurídica de terceiros, caracterizadas por ser uma manifestação imediata de autonomia do Poder Legislativo, mas subordinada à Constituição (VIDAL MARÍN, 2005, p. 78-79).

A partir do “paradigma” inaugurado com o “Estado Constitucional”, parte considerável dos juristas que se debruçaram sobre o assunto passa a defender a plena integração das normas regimentais ao ordenamento jurídico e, como regras de direito positivo dotadas de previsão constitucional, a sua obrigatoriedade observância (CANOTILHO, 2008, p. 922-923; BARBOSA, 2010, p. 173-192; BERNARDES JÚNIOR, 2009, p. 110-111) por todos os seus destinatários, não apenas os internos (os parlamentares), mas todo e qualquer cidadão ou autoridade.

A natureza dos regimentos das assembleias políticas está longe de ser pacífica. Seja ela qual for, se as próprias assembleias podem modificar as normas regimentais quando lhes aprouver, não poderão dispensar-se de as cumprir enquanto estiverem em vigor. Quando o Parlamento vota uma lei, ou uma resolução, o objecto da deliberação é o projecto ou a proposta e não o regimento; essa deliberação tem de se fazer nos termos que este prescreve e não pode revestir o sentido de modificação tácita ou implícita das suas regras. O princípio que aqui se projecta para além do princípio hierárquico é sempre o de que o órgão que pode modificar a lei sob que vive deve, pelo menos, fazê-lo específica e directamente. Doutro modo, frustrar-se-ia a missão ordenadora do Direito e comprometer-se-ia a própria idéia de institucionalização jurídica do poder (MIRANDA, 2003, p. 486).

Partindo da análise de Jorge Miranda, constata-se que a atribuição de juridicidade e cogênciia incondicional e ampla ao regimento interno é calcada no pressuposto da institucionalização jurídica do poder e, consequentemente, na onipotência do Judiciário para apreciar, inclusive, as “circunstâncias políticas” – na expressão de Jeremy Waldron (2004, p. 102-103) –, visto que, em última instância, a “constitucionalização” total do Estado fundamentaria a legitimidade da apreciação jurisdicional.

3. A dinâmica da atuação legislativa e os contornos da autonomia parlamentar: o papel do regimento e o binômio consenso/dissenso

Diante da expansão da regulamentação pelo próprio texto constitucional dos aspectos procedimentos e da rotina de funcionamento dos Poderes, deve-se empreender uma análise da tensão entre uma disciplina constitucional mais verticalizada a respeito da matéria le-

gislativa e a dinamicidade política inerente à lógica da engrenagem parlamentar. Trata-se, portanto, da tentativa de estabelecimento ou conformação das balizas atinentes à autonomia parlamentar no contexto do atual paradigma do Estado Democrático de Direito, no qual está implícita a superação do ideal liberal de “soberania” de designios do Parlamento.

Na concepção do jurista italiano Andrea Manzella, a Constituição estabelece em seu conteúdo um quadro de atribuições e princípios procedimentais de natureza elementar, conferindo, assim, um espaço ao poder autonormativo do Poder Legislativo de colmatar a disciplina referente ao procedimento e funcionamento interno em atenção à dinâmica e vicissitudes do funcionamento parlamentar (VIDAL MARÍN, 2005, p. 44).

Leon Martinez Elipe (1987, p. 1573-1632) sustenta que a crescente rigidez oriunda da regulação constitucional do direito parlamentar poderá ser resolvida a partir da própria “espontaneidade e dinamicidade” do Parlamento, por quanto a “dinamicidad del ordenamiento jurídico parlamentario que mitigará las rigideces derivadas de los textos escritos, acomodando sus normas a la realidad social del momento e, incluso, si fuera preciso, modificándolos o dejándolos obsoletos” (VIDAL MARÍN, 2005, p. 46).

O entendimento da rigidez constitucional relativo ao direito parlamentar supostamente calcado na supremacia da Constituição conduz, de fato, à acentuada limitação do Poder Legislativo a respeito da autonomia para disciplinar internamente as minúcias do procedimento de formação das leis, levando em conta os aspectos da dinamicidade inerente aos processos políticos.

Considerando a atual quadra de desenvolvimento do constitucionalismo contemporâneo em países que adotam textos constitu-

cionais prolixos e analíticos – o que já implica acentuada “constitucionalização do direito parlamentar” –, admitir a ampliação da materialidade constitucional das normas regimentais é relegar a suposta autonomia do Parlamento ao campo da história.

É exatamente nesse ponto que reside a crítica à postura de conferir legitimidade ao Poder Judiciário para atribuir a “materialidade constitucional” a determinadas normas regimentais. Nota-se, nesse contexto, uma superposição de Poderes e não uma relação harmônica ou de *check and balances*. Afinal, ainda que haja consenso (o que envolve a minoria), a manifestação política estaria sendo substituída pela apreciação jurídica de um pequeno número de juízes.

Destacam-se, por oportuno, as palavras de Dieter Grimm (2006, p. 19-20), *in verbis*:

Disso sofre a separação entre direito e política, pois a aplicação do direito torna-se forçosamente o seu próprio criador de normas. A tarefa política da decisão programadora passa para as instâncias que devem tomar decisões programadas e que somente para tanto estão legitimadas a aparelhadas. Isso não tinge apenas a vinculação legal da administração. *Onde faltam critérios legais que determinem a conduta dos destinatários da norma de forma suficiente, a jurisdição também não pode fiscalizar se os destinatários se comportaram legalmente ou não. Porém, se ela aceitar sua missão de fiscalização, ela não vai mais utilizar critérios preestabelecidos, mas impor suas próprias noções de exatidão.* Dessa maneira, ela se transforma, em escala intensificada, em poder político que, ele mesmo, assume funções de legislação. Então, a decisão política migra para onde ela não tem que ser responsabilizada politicamente, enquanto que a responsabilidade política não corresponde mais nenhuma possibilidade decisória. Nesse ponto, no nível da aplicação do direito paira a ameaça de uma nova mistura das esferas funcionais de direito e política, para a qual ainda não são visíveis soluções convincentes nos dias de hoje.

Em consequência, observa-se a plena judicialização do processo legislativo, retirando do Parlamento, sob a alegação de estabelecimento da segurança jurídica e da criação de instrumentos de defesa da minoria, a possibilidade de disciplinar, em última instância, os espaços deliberativos de colmatação do procedimento legiferante conferido pela própria Constituição.

Conforme formulação do jurista brasileiro Francisco Campos (1956, p. 106-107; 112-113; 115), ainda que sob a égide de Constituições rígidas, a autonomia parlamentar sustenta-se em “atos de legislação” e “atos de jurisdição” do Parlamento a respeito da extensão de seus próprios privilégios e da incidência dos limites constitucionais à função legislativa.

[A] fonte quase exclusiva do Direito parlamentar são os regulamentos internos das assembleias. *Por estes regulamentos as casas do Parlamento desenvolvem, interpretam e constroem as regras constitucionais relativas ao seu funcionamento, assim como exercem a função, sobre todas soberana, de criar o direito próprio ao campo especial da sua atividade*, como é o caso, por exemplo, do Direito Penal disciplinar, complexo de relações, de sanções e de restrições que a Câmara, por sua própria autoridade, institui como legislador e aplica como juiz. Os atos de que se compõe a atividade parlamentar são, portanto, a um só tempo, atos de legislação e atos de jurisdição. A autonomia parlamentar envolve para o Congresso a faculdade de compor-se ou constituir-se, de regular o seu funcionamento e de estabelecer e definir os seus privilégios, dentro dos amplos limites que a Constituição prescreve à sua atividade criadora na esfera dos negócios da sua economia.

[...]

A Câmara é o soberano juiz da conveniência e da utilidade das regras que ela julga indispensáveis à regularidade do seu funcionamento, instituindo, a um só tempo, pelo exercício do poder regulamentar, a sua disciplina e pela sua competência jurisdicional decidindo, de maneira irrecorrível, como uma corte de justiça, os casos que emergem sob o império do regulamento por ela própria votado e promulgado.

[...]

Todas as questões relativas à economia interna das assembleias políticas, particularmente aquelas que entendem direta e indiretamente com a sua autonomia, parecem, por sua própria natureza, reservadas à sua exclusiva competência; nem de outra maneira se poderia conceber a independência do Congresso, particularmente se, em face dele e concorrendo com a sua competência, se instituisse, sobre a mesma matéria, uma jurisdição estranha, a que ficasse subordinada a sua autoridade.

Em sentido similar, o jurista madrileno Óscar Alzaga Villaamil reputa que o Poder Legislativo, em razão de suas conquistas históricas e de seu fundamental papel no ideal de pluralismo político, goza de uma espécie de “resíduo de soberania” nas democracias modernas ociden-

tais, de modo que a sua prerrogativa de autonormatividade surge como mecanismo de limitação de eventuais ingerências do Poder Executivo (VIDAL MARÍN, 2005, p. 87-88).

De fato, a dinamicidade inherente ao funcionamento do Parlamento deve ser compatibilizada com o paradigma do Estado Democrático de Direito, evitando-se a rigidez dos regimentos internos “constitucionalizados” no sentido de dificultar – para não dizer inviabilizar – as adequações pontuais e oportunas à conjuntura política que venham, inclusive, a implicar na alteração ou afastamento circunstancial de determinada norma regimental.

La constitucionalización de contenidos típicos del Derecho parlamentario responde a cierta desconfianza del constituyente sobre las futuras fuerzas políticas parlamentarias, tratando, en consecuencia, de salir al paso de su constante modificación. Tales disposiciones parlamentarias constitucionalizadas quedan sometidas a los procedimientos de reformas constitucional. No obstante, a pesar de esta rigidez, será en estas parcelas, precisamente, donde se producirá, por obra del ordenamiento jurídico parlamentario o lo que es lo mismo, por la voluntad de las fuerzas políticas parlamentarias, la “suspensión de eficacia temporal de los preceptos constitucionales” o la “modificación tácita de la Constitución”. *La rigidez constitucional no puede extenderse a excesivos pormenores ahogando o debilitando la “autonormatividad” de las Cámaras que, no obstante los límites constitucionales, harán valer la dinamicidad, flexibilidad y espontaneidad del Derecho parlamentario* (MARTINEZ ELIPE, 1985, grifo nosso, p. 413-430).

Há que se conferir a devida apreciação e qualificação à suposta “inobservância” pontual das normas regimentais, porquanto a condução proceduralmente propriamente dita está submetida aos mesmos pressupostos da materialidade da função legiferante: respeito aos

limites estabelecidos na Constituição e a decisão majoritária como critério democrático por excelência. Não é dado atribuir à alteração circunstancial do regimento interno os mesmos efeitos de violação à Constituição e, também, ignorar a diferença entre uma minoria “vincida” e uma minoria “sufocada”.

A inobservância ou afastamento pontual de uma regra regimental (que não seja reprodução do texto constitucional), a partir de um consenso formado no seio da Casa Legislativa tendente a viabilizar a tramitação de determinado projeto de lei, não enseja necessariamente um desrespeito à Constituição.

Como exemplo que materializa tal hipótese e, ainda, atende aos reclamos de “normatização” para a garantia de “segurança jurídica” –, tem-se a previsão contida no art. 412, III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Tal dispositivo, cuja redação foi estabelecida pela Resolução nº 35/2006², estabelece a possibilidade de prevalência de acordo de líderes sobre norma regimental desde que aprovado, mediante voto nominal, pela unanimidade dos Senadores presentes na sessão, resguardado o

²Decorrente da aprovação do Projeto de Resolução nº 27/2006. Do parecer lavrado pelo Senador Edison Lobão, aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 31/05/2006, destaca-se o seguinte trecho: “devemos ressaltar que tentativas de reformar o regimento das Casas legislativas têm dificuldade de prosperar em sua tramitação pela simples razão de não atender aos interesses dos parlamentares: ora das correntes partidárias majoritárias, ora das minoritárias. De fato, somente quando há sobreja demonstração de que determinadas normas regimentais desagradam às diversas correntes políticas da Casa emergem as condições determinantes para modificar o regimento interno. Essas modificações sempre se justificam pela necessidade de remover os entraves ao bom andamento dos trabalhos legislativos, observando-se, no entanto, as garantias constitucionais das minorias parlamentares. Nesse sentido, o projeto de resolução em exame resultou de percutientes debates na Comissão Especial, criada com a finalidade de estudar a reforma do nosso Regimento Interno, e que optou por propor modificação apenas das normas regimentais em relação às quais os membros da Comissão entenderam haver elevado consenso na Casa” (BRASIL, 2006).

quórum mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa.

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

[...]

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 quórum mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa.

Destaque-se que o RISF estabelece a possibilidade de afastamento circunstancial de norma regimental, positivando, assim, o papel do consenso e a própria dinamicidade do funcionamento do Parlamento.

Note-se também que a aplicação do inciso III do art. 412 exige o consenso, dado que o eventual requerimento para o afastamento de norma regimental deverá ser aprovado pela unanimidade dos parlamentares presentes na sessão, desde que presentes, no mínimo, três quintos dos membros da Casa.

Foi o que ocorreu, por exemplo, durante a tramitação da Proposta de Emenda nº 12-A/2006 no Senado Federal, quando, após a aprovação do Requerimento nº 1.600/2009, foi afastada a previsão do art. 362 do RISF que estabelecia a necessidade de um interstício mínimo de cinco dias entre cada turno de votação. Em virtude da aplicação do art. 412, III, do Regimento, a votação do projeto em dois diferentes turnos efetivou-se por meio de duas sessões realizadas no mesmo dia (2 de dezembro de 2009).

À guisa de conclusão, vale lembrar a instigante observação feita pelo deputado na Constituinte de 1987-1988 e ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, o jurista Nelson Azevedo

Jobim: “só existe Regimento Interno onde não existe consenso” (informação verbal)³. Logo, considerando o regimento como “ordenamento interno” e dinâmico por excelência, diante de eventual consenso no sentido de se afastar um regra regimental, não haveria propriamente ofensa à Constituição, mas um adequado exercício da autonomia parlamentar conduzido por fatores políticos que lhe são inerentes.

4. Considerações finais

A investigação da natureza das normas regimentais remonta ao século XVIII, quando na Inglaterra se advogava a existência de emblemática “soberania” do Parlamento. A experiência inglesa e o mito criado em torno da “Revolução Gloriosa” influenciaram o pensamento jurídico europeu (notadamente na França e na Alemanha), que imputava ao direito parlamentar uma natureza de “direito interno” à plena disposição do Poder Legislativo e com características de prática costumeira e infensa a qualquer tipo de controle externo.

O fim da Segunda Guerra Mundial e o advento do Estado Democrático de Direito no continente europeu, caracterizado pela valorização e reconhecimento da Constituição como norma suprema do ordenamento jurídico (“Estado Constitucional”), parecem pôr termo à corrente de pensamento, gestada sob o pálio do Estado Liberal, tendente a sustentar uma “técnica de liberdade do Parlamento”, atribuindo-lhe ares de soberania para fazer frente aos demais Poderes.

Tal transformação influencia diretamente as teorias sobre os limites da independência do

³Segundo o Prof. Dr. Sérgio Antônio Ferreira Victor durante aula ministrada no curso de pós-graduação *strictu sensu* no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) no mês de outubro de 2014.

Poder Legislativo (agora, mais do nunca, limitado por uma Constituição) e, consequentemente, a natureza dos regimentos internos.

Diante da emergência do “Estado Constitucional”, parece superada a ideia do regimento como fonte primária do direito parlamentar, porquanto o eixo do ordenamento jurídico passa a ser ocupado, em caráter indubitável e absoluto, pela Constituição.

Dois aspectos de extrema importância reorientam as teorias a respeito da natureza dos regimentos, em especial àquelas orientadas pelos primados do Estado Liberal e a tradição do parlamentarismo inglês: a) as normas de direito parlamentar ostentam juridicidade, porquanto emanadas de um órgão pertencente ao Estado; b) a “constitucionalização” do direito parlamentar.

A partir do “paradigma” inaugurado com o “Estado Constitucional”, parte considerável dos juristas que se debruçaram sobre o assunto passa a defender a plena integração das normas regimentais ao ordenamento jurídico e a sua obrigatoriedade observância por toda a sociedade e pelo próprio Parlamento, por serem regras de direito positivo dotadas de previsão constitucional.

Assim, diante da expansão da regulamentação pelo próprio texto constitucional dos aspectos procedimentos e da rotina de funcionamento dos Poderes, estabeleceu-se uma tensão entre a disciplina constitucional mais verticalizada a respeito da matéria legislativa e a dinamicidade política inerente à lógica da engrenagem parlamentar.

O entendimento a respeito da rigidez constitucional em torno do direito parlamentar supostamente calcado na supremacia da Constituição conduz, de fato, à forte limitação do Poder Legislativo a respeito da autonomia para disciplinar internamente sobre as minúcias do procedimento de formação das leis, levando em conta os aspectos da dinamicidade inerente aos processos políticos.

A dinamicidade que caracteriza o funcionamento do Parlamento deve ser compatibilizada com o paradigma do Estado Democrático de Direito, evitando-se a rigidez dos regimentos internos no sentido de dificultar – para não dizer inviabilizar – as adequações pontuais e oportunas à conjuntura política que, mediante consenso dos parlamentares (incluindo a minoria), impliquem a alteração ou o afastamento circunstancial de determinada norma regimental.

Sobre o autor

Victor Aguiar Jardim de Amorim é mestrando em Constituição e Sociedade pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Orientador e avaliador dos cursos de pós-graduação

em Direito Legislativo e Administração Legislativa promovidos pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Analista Legislativo do Senado Federal e advogado.
Email: victorja@senado.gov.br

Título, resumo e palavras-chave em inglês⁴

THE DYNAMIC CHARACTER OF THE INTERNAL REGULATIONS OF THE LEGISLATIVE HOUSES

ABSTRACT: The present study intends to investigate the conceptions about the nature of the parliamentary internal rules in order to face the question-problem: in what extent the legislative power has the autonomy and independence of self regulation in the face of surplus constitutionalization of the parliamentary law inside of paradigm of the democratic state? It is necessary, before that, to examine the contours of legislative power independence on self regulation to complement the constitutional discipline regarding the procedure and internal functioning, in attention of the dynamics and vicissitudes of the parliamentary functioning. The understanding of the constitutional rigidity around the parliamentary right allegedly established by the supremacy of the Constitution, leads, in fact, to the strong limitation of the Legislative Power in respect of the autonomy to discipline internally on the details of the laws formation procedure, taking into account the aspects of the dynamics inherent in political processes. The dynamism inherent to the Parliament functioning must be made compatible with the paradigm of democratic state, avoiding the rigidity of the internal regulations in order to make difficult – for not to say make impracticable – the timely and opportune adjustments to the political situation that may come, even, to imply in the circumstantial modification or removal of certain regimental rule.

KEYWORDS: DEMOCRACY. SEPARATION OF POWERS. LEGISLATIVE POWER. PARLIAMENTARY RIGHT. INTERNAL RULES.

Referências

- ÁLVAREZ, Elviro Aranda. *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo legislativo e democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. *O controle jurisdicional do processo legislativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- BRASIL. *Parecer no , de 2006*. Relator: Edison Lobão. Sala da Comissão, 31 de maio de 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=24674&tp=1>>. Acesso em: 25 nov. 2015.
- CAMPOS, Francisco. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1956. v. 2.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

⁴Sem revisão do editor.

CASTILLO, Antonia Navas. *El Control Jurisdiccional de los Actos Parlamentarios sin Valor de Ley*. Madrid: Editorial Colex, 2000.

CRISAFULLI, Vezio. Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti. *Rivista Trimestrale de Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, ano X, n. 1, p. 775-810, jan./mar., 1960.

DUGUIT, Léon. *Manuel de droit constitutionnel: théorie générale de l'État*. 4. ed. Paris: E. de Boccard Éditeur, 1923.

FRANÇA. *Constitution de 1791. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* du 26 août 1789.

FLORIDIA, Giuseppe. *Il Regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*. Milão: A. Giuffrè Editore, 1986.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

GIOL, Jordi Capo. *La institucionalización de las Cortes Generales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1983.

GNEIST, Heinrich Rudolf Hermann Friedrich von. *Soll der Richter auch über die Frage zu befinden haben, ob ein Gesetz verfassungsmäßig zu Stande gekommen?*: Verhandlungen des Vierten Deutschen Juristentages. Mainz: G. Jansen, 1863. Disponível em: <<https://play.google.com/store/books/details?id=YMpSAAAACAAJ&rdid=book-YMpSAAAACAAJ&rdot=1>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

GRIMM, Dieter. *Constituição e política*. Tradução: Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HATSCHEK, Julius. *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*. Berlin: De Gruyter, 1973. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=VtMCS1MFzvgC&pg=P_R1&lpg=PR1&dq=HATSCHEK+%22Das+Parlamentsrecht+Des+Deutschen+Reiches%22&source=bl&ots=4RIUPv_S2a&sig=T_mD43vQWk0pHwPOVGacNqr50nU&hl=pt->BR&sa=X&ei=i3_vVImtE4PfoAS7x4KYDQ&ved=0CEMQ6AEwBw#v=onepage&q=HATSCHEK%20%22Das%20Parlamentsrecht%20Des%20Deutschen%20Reiches%22&f=false>. Acesso em: 20 fev. 2015.

JELLINEK, Georg. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Mohr: Freiburg im Breisgau, 1892. Disponível em: <<https://archive.org/stream/systemdersubjek00jellgoog#page/n9/mode/2up>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

LOLME, Jean Louis de. *Constitución de Inglaterra*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1992.

MARTINEZ ELIPE, Leon. Fuentes del derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario. In: I JORNADAS DE DERECHO PARLAMENTARIO, 1985. v. 2, p. 413-430. Disponível em: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/194F11E09484D800052577AE00669037/\\$FILE/FuentesdelDerechoydelOrdenamientoJuridico.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/194F11E09484D800052577AE00669037/$FILE/FuentesdelDerechoydelOrdenamientoJuridico.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. Las fuentes del Derecho Parlamentario. *Las Cortes Generales*, Madri, v. 3, p. 1573-1632, 1987.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SANCHEZ AGESTA, Luis. El Reglamento Parlamentario. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, Madri, n. 73, p. 345, 1987-1988.

SILVIO, Traversa. La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari. In: LONGI (Org.). *Il regolamento della Camera dei Deputati: storia, istituti, procedure*. Roma: Camera dei Deputati, 1968. p. 26-29. Disponível em: <http://documenti.camera.it/bpr/3121_testo02.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2015.

TESAURO, Alfonso. Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari. *Rassegna di Diritto Pubblico*, Nápoles, p. 193-206, 1959.

UNITED KINGDOM. *The Bill of Rights*. An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject, and settling the Succession of the Crown. 1689.

VIDAL MARÍN, Tomás. *Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2005.

WALDRON, Jeremy. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *Il diritto mite*. Torino: Einaudi Editore, 1992.