

Leonardo Augusto de Andrade Barbosa (coord.)

Maria Clara Barros Mota

Matheus Cazeca Oliveira Ferreira

Rafael Dilly Patrus

Ricardo de Lins e Horta

Victor Bicalho Cruz Amaral Quirino

JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NO PROCESSO LEGISLATIVO, DEMOCRACIA
E DIREITOS FUNDAMENTAIS

BRASÍLIA

2016

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO

Título: JURISDIÇÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO, DEMOCRACIA E DIREITOS FUNDAMENTAIS

Autores:

1. Leonardo Augusto de Andrade Barbosa (Câmara dos Deputados) -
Coordenador
<http://lattes.cnpq.br/0009942985064817>
2. Maria Clara Barros Mota (UFMG)
<http://lattes.cnpq.br/4225056333629574>
3. Matheus Cazeca Oliveira Ferreira (UFMG)
<http://lattes.cnpq.br/8437605156051508>
4. Rafael Dilly Patrus (Aseembléia Legislativa de Minas Gerais)
<http://lattes.cnpq.br/7729447422692463>
5. Ricardo de Lins e Horta (UnB; Ministério da Justiça)
<http://lattes.cnpq.br/1044955971496851>
6. Victor Bicalho Cruz Amaral Quirino (Faculdade de Direito Milton Campos)
<http://lattes.cnpq.br/3282865991043275>

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Data: 29/02/2016

Resumo: O presente projeto, apresentado ao CEFOR, sob a coordenação do Prof. Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, insere-se na linha de pesquisa que analisa as relações do Poder Legislativo com outros poderes, no caso, o Poder Judiciário. Seu objetivo é analisar as relações entre o Judiciário e o Legislativo, mais precisamente, as intervenções/não intervenções do Judiciário na atividade legislativa a fim de garantir a higidez do processo legislativo. Além disto, será estudado como a atuação do judiciário interfere no jogo democrático e na efetivação dos direitos fundamentais.

2. APRESENTAÇÃO

O presente projeto, apresentado ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOR), sob a coordenação do Professor Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, insere-se na linha de pesquisa que analisa as relações entre o Poder Legislativo com outros poderes, no caso, o Poder Judiciário.

A fim de desenvolver um trabalho detalhado, pautado em diferentes perspectivas acerca do tema, o grupo de pesquisa conta com membros de diversas instituições, a saber: Câmara dos Deputados, Ministério da Justiça, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Universidade Federal de Minas Gerais e Faculdade de Direito Milton Campos.

O objetivo deste projeto de pesquisa é analisar e criticar de que maneira o Poder Judiciário interpreta o devido processo legislativo. O controle exercido pelo judiciário sobre atos de outros poderes (Legislativo e Executivo) sempre foi tema bastante controverso. Atualmente, em relação ao poder Executivo, existe certo consenso doutrinário de que o controle judicial dos atos administrativos (aí incluído o controle baseado na observância de princípios diretamente derivados da constituição) é uma forma de garantia do Estado Democrático de Direito, ainda que frequentemente haja dissenso sobre a correção das interpretações judiciais que legitimam essa intervenção.

Em relação ao processo legislativo, contudo, o quadro é bem diverso. Se, por um lado, admite-se a interferência do Poder Judiciário sobre procedimentos conduzidos no âmbito do Congresso Nacional com base em violação a preceito constitucional, por outro, os critérios que balizam a caracterização de uma matéria como constitucional ou infraconstitucional/regimental são instáveis e, por vezes, casuísticos. Some-se a isso o fato de que, quando estão em jogo disposições meramente regimentais, a jurisprudência tem se mantido firme no sentido da impossibilidade de qualquer tutela jurisdicional. Tal interdição encontra fundamento em perspectivas diversas, geralmente apoiadas na necessidade de se preservar a separação de poderes. Nesse sentido, as disposições regimentais são matéria de exclusiva competência do Poder Legislativo (*interna corporis*), encarregado pela Constituição de elaborá-las e aplicá-las. Eventuais intervenções do Judiciário na

atividade legislativa resultariam em uma sobreposição daquele em relação a este, fragilizando o sistema de *checks and balances*.

A pesquisa aqui proposta busca dialogar com essas tensões e compreender de que forma a prática dos Poderes Legislativo e Judiciário conformam e reconfiguram o direito ao devido processo legislativo, compreendido não só como um conjunto de normas que organiza as deliberações no âmbito das Casas Legislativas, mas como garantia geral da cidadania (Cattoni, 2000; Macedo, 2007; Barbosa, 2010).

3. PROBLEMA

O projeto se baseia nas seguintes questões principais: que circunstâncias autorizam, sob a perspectiva constitucional, o Poder Judiciário a intervir nas atividades do Poder Legislativo a fim de garantir um processo legislativo hígido? Que tipo de consequências a intervenção (ou a recusa a intervir) do Judiciário sobre o trabalho do Congresso produz sobre o sistema político?

Para esclarecer a questão proposta, há necessidade de avaliar, ainda, outros problemas relacionados:

- Qual é a importância do controle judicial do processo legislativo no contexto do Estado Democrático de Direito?
- De que forma o controle judicial do processo legislativo se enquadra no sistema de “*check and balances*”?
- Qual é a natureza das normas dos regimentos internos das Casas do Congresso Nacional?
- Em caso de resposta afirmativa para o controle judicial do processo legislativo, como este deve ocorrer? Quais serão seus limites?
- O atual posicionamento do STF em relação ao processo legislativo contribui para a higidez do processo legislativo bem como para o fortalecimento da democracia e das instituições?
- Que impactos a postura do Tribunal pode acarretar no sistema político de uma forma mais geral, em especial quando exerce algum tipo de interferência sobre a deliberação de regras que regulam as eleições, o funcionamento dos

partidos políticos e o sistema eleitoral?

4. OBJETIVOS

A pesquisa tem como objetivos:

- Compreender como o Judiciário, na figura do Supremo Tribunal Federal, porta-se, desde 1988, em relação ao cumprimento do devido processo legislativo;
- Compreender e compilar de forma detalhada os atuais posicionamentos acerca da intervenção do Judiciário na atividade legislativa;
- Catalogar casos nos quais o descumprimento do regimento interno das Casas Legislativas foi enquadrado pelo STF como insuscetível de controle judicial;
- Investigar a natureza jurídica dos regimentos internos do Congresso Nacional (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Regimento Interno do Senado Federal, Regimento Comum).

5. JUSTIFICATIVA E REVISÃO DA LITERATURA

O Processo Legislativo constitui uma importante parte do processo democrático: “é, em linhas gerais, o processo de elaboração das leis (FERREIRA FILHO, 2012) e se forma por diversas fases e instrumentos, que não se esgotam na regulamentação constitucional. É composto do conjunto de atos preordenados realizados pelos órgãos legislativos, visando à formação dos instrumentos normativos, tais como a iniciativa, emenda, votação, sanção e veto (SILVA, 2014).” (BARROS; CAZECA, 2015). O presente projeto de pesquisa aborda, entre as diversas funções exercidas pelo Congresso Nacional, particularmente a função legislativa.

O exercício da função legislativa é disciplina por normas com sede no texto constitucional e nos regimentos internos das Casas Legislativas. A maneira como

essas normas são interpretadas e aplicadas é decisiva não só para os resultados concretos do processo legislativo, mas também para a própria organização do jogo político-parlamentar.

Há uma grande incerteza a respeito do status jurídico das normas dos regimentos legislativos (BARBOSA, 2014). A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que a violação de norma regimental não produz qualquer consequência jurídica. Nesse sentido, apenas a violação direta de dispositivo com sede no texto constitucional poderia acarretar vício impugnável perante o Poder Judiciário. A corte suprema brasileira também decidiu que o direito ao devido processo legislativo é um direito público subjetivo dos parlamentares (e apenas deles). (BARBOSA, 2014)

José Elaeres Marques Teixeira já demonstrou ser antiga a ideia de que o Poder Judiciário estaria habilitado a interferir em questões políticas diante da necessidade de proteger direitos individuais (BARBOSA, 2014), remontando a uma tradição tão antiga quanto a doutrina de Rui Barbosa, para quem “os direitos individuais seriam limites para a esfera das ‘questões políticas’, excluídas da apreciação judicial”. (BARBOSA, 2010)

As respostas para o problema na literatura são muito diferentes. Hauriou defende que as normas regimentais não são de natureza jurídica, mas seriam apenas convenções ou acordos políticos (MARÍN, 2005). O professor português J. J. Canotilho afirma que “a violação autônoma do regimento pode conduzir apenas a uma questão de ilegalidade de contornos muito inseguros”. (CANOTILHO, 2003) Leonardo Barbosa afirma que “o mesmo Canotilho que nos fala da insegurança envolvendo as consequências de uma violação autônoma de normas regimentais reconhece que elas constituem um dos principais exemplos de normas interpostas, isto é, normas às quais se atribui valor constitucional formal para fins de controle de constitucionalidade”. (BARBOSA, 2014)

Jorge Miranda afirma que:

“Quando o Parlamento vota uma lei, ou uma resolução, o objeto da deliberação é o projeto 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 projeta 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 diretamente. Doutra modo, frustrar-se-ia a missão ordenadora do Direito e comprometer-se-ia a própria ideia de institucionalização jurídica do poder” (MIRANDA, 2003)

Como bem observa Leonardo Barbosa, Frederick Schauer caminha no mesmo sentido ao defender as legislaturas são instituições cuja atuação é juridicamente orientada (BARBOSA, 2014).

Nesse contexto, a posição do Supremo Tribunal Federal parece apresentar uma contradição interna, que alimenta conflitos mais ou menos abertos com o Poder Legislativo e produz decisões que nem sempre guardam consistência entre si.

6. METODOLOGIA

A pesquisa proposta busca, em um primeiro momento, realizar um levantamento de jurisprudência e doutrina acerca do tema investigado, para, em seguida, desenvolver abordagens empíricas e normativas. Do ponto de vista normativo, interessa investigar de forma mais aprofundada as contradições do posicionamento sustentado pelo STF no controle judicial do processo legislativo e avaliar suas consequências para o constitucionalismo brasileiro, notadamente no que se convencionou denominar direito ao devido processo legislativo.

Sob uma perspectiva empírica, a pesquisa se propõe a consolidar dados acerca da atuação do Tribunal, buscando identificar padrões de conduta em relação às demandas envolvendo o processo legislativo. Nesse particular, serão investigados principalmente os mandados de segurança impetrados contra autoridades da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em que a regularidade da tramitação de matérias legislativas tenha sido colocada em xeque. Outras ações poderão, em situações excepcionais, constituir objeto do levantamento.

Uma conjugação dos resultados obtidos nas duas frentes de pesquisa pode contribuir para uma reflexão sobre a interpretação (legislativa ou judicial) das regras do jogo parlamentar e seu impacto sobre a efetivação de direitos constitucionais e sobre a organização e funcionamento de alguns aspectos do sistema político brasileiro.

7. CRONOGRAMA

Início das atividades do grupo: 2 de maio de 2016.

Fim das atividades do grupo: 1º de maio de 2019.

Atividades	1º Sem.	2º Sem.	3º Sem.	4º Sem.	5º Sem.	6º Sem.
Planejamento do trabalho	X					
Revisão da literatura	X	X	X	X		
Análise documental	X	X	X	X	X	
Produção de artigos		X	X	X		
Revisão e discussão em grupo				X	X	
Apresentação dos resultados						X

8. BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, Leonardo. Estado de Direito, Democracia e Devido Processo Legislativo. *In: CLÈVE; FREIRE (Orgs.). Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. Processo legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

_____. História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BARROS, Maria Clara; CAZECA, Matheus. Votação da PEC da Redução da Maioridade penal: artifício ou formalidade regimental? *In: II Congresso Internacional de Direito Constitucional e Filosofia Política.* Belo Horizonte: Initia Via, 2015.

BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar F. Curso de direito constitucional. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 7. ed. Coimbra: Al-medina, 2003. p. 857.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 857.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. Controle judicial e processo legislativo: a observância dos regimentos internos das casas legislativas como garantia do estado democrático de direito. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CARVALHO, Heraldo Pereira de. A subtração do tempo de interstício entre turnos de votação de proposta de emenda à Constituição de 1988: uma contextualização de interesses segmentados em detrimento do direito de cidadania. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição). Faculdade de Direito,

Universidade de Brasília, 2010.

CATTONI, Marcelo. Devido processo legislativo: uma justificação democrática do controle judicial de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

DE GIORGI, Raffaele. Direito, tempo e memória. Trad. Guilherme Leite Gonçalves. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 7ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

Hely Lopes. Mandado de segurança: ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratório de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

LEAL, Roger Stiefelmann. O efeito vinculante na jurisdição constitucional. São Paulo: Saraiva, 2006.

MACEDO, Cristiane Branco. A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no estado democrático de direito. Brasília, 2007. 235 f. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição). Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2007.

MENDES, Gilmar F. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. In: MEIRELLES,

MIRANDA, Jorge. Teoria do estado e da constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MIRANDA, Jorge. Teoria do estado e da constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

QUEIROZ, R. M. R.; FEFERBAUM, Marina. Metodologia jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo:

Malheiros, 2014.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal.

VIDAL MARÍN, Tomás. Los reglamentos de las asambleas legislativas. Congreso de Los Diputados, Serie IV, Monografías n. 62, Madrid: Congreso de Los Diputados, 2005.