

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Interna Corporis Acta e os limites do controle judicial dos atos legislativos

Interna Corporis Acta and the limits of legislative acts's judicial review

Cintia Garabini Lages

Sumário

UMA PERSPECTIVA COMPARADA ACERCA DA (NÃO) EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA LOCAL NO BRASIL E EM PORTUGAL.....	12
Matheus Passos Silva	
A “ATIVIDADE-AÇÃO” PUNITIVO-DISCIPLINAR. INTERATIVIDADE E COMPLEXIDADE ENTRE ATO, PROCEDIMENTO E PROCESSO ADMINISTRATIVO	30
Sandro Lucio Dezan e Paulo Afonso Cavichioli Carmona	
TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA, LEI FEDERAL Nº 12.527/2011 E SIGILO DOS DOCUMENTOS PÚBLICOS: A INCONSTITUCIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES AO ACESSO À INFORMAÇÃO	46
Emerson Affonso da Costa Moura	
A INFLUÊNCIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL NO PROCESSO BRASILEIRO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA À LUZ DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	66
Alice Rocha da Silva e Ruth Maria Pereira dos Santos	
INTERNA CORPORIS ACTA E OS LIMITES DO CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS LEGISLATIVOS.....	90
Cintia Garabini Lages	
A RELEITURA DO PRINCÍPIO DA ACTIO NATA QUANTO AOS DIREITOS DIFUSOS NA JUDICIALIZAÇÃO BRASILEIRA	105
Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Lorena Machado Rogedo Bastianetto	
A DEFENSORIA PÚBLICA COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL PROCESSUAL DE ACESSO À JUSTIÇA NA AMÉRICA DO SUL	117
Antonio Henrique Graciano Suxberger e Alberto Carvalho Amaral	
JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA BRASILEIRA	133
Maria Socorro de Araújo Dias, Diógenes Farias Gomes, Thaís Araújo Dias, Lielma Carla Chagas da Silva, Maria da Conceição Coelho Brito e Manoel de Castro Carneiro Neto	

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PROMOÇÃO AO TRABALHO: UMA ANÁLISE DO PRONATEC BSM COM BASE EM UM ESTUDO COM EGRESSOS EM FORTALEZA-CE 147

Aline de Araújo Araujo Martins e Mônica Duarte Cavaignac

INTERVENÇÃO ESTATAL NA AGRICULTURA: A POSSIBILIDADE DE UMA AÇÃO ÉTICA A FIM DE MATERIALIZAR A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA..... 164

Davi Augusto Santana de Lelis e Giovani Clark

AGRICULTURA ORGÂNICA: SOLUÇÃO PARA O SÉCULO XXI? 185

Eloir Trindade Vasques Vieira, Denilson de Oliveira Guilherme, Luis Carlos Vinhas Itavo e Lucelia da Costa Nogueira Tashima

OS DESAFIOS JURÍDICOS E ECONÔMICOS DA AVIAÇÃO REGIONAL NO BRASIL204

Pablo Leurquin e Mariana Magalhães Avelar

HOMESCHOOLING NO BRASIL: CONFORMAÇÃO DEONTICO-AXIOLÓGICA DO SISTEMA JURÍDICO COMO PLUS À POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL222

Cláudio Márcio Bernardes, Giovani Clark

BARREIRAS À CIDADANIA NAS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....237

Luciano Roberto Gulart Cabral Júnior e José Ricardo Caetano Costa

O CORTE DO FORNECIMENTO DE ÁGUA EM FACE DO INADIMPLEMENTO DO CONSUMIDOR: ANÁLISE À LUZ DO DIÁLOGO DAS FONTES 251

Leonardo Roscoe Bessa e Gabriela Gomes Acioli César

A NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DO DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO265

Ruth Santos e Renata Menezes

Interna Corporis Acta* e os limites do controle judicial dos atos legislativos

***Interna Corporis Acta* and the limits of legislative acts's judicial review**

Cintia Garabini Lages**

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto de análise crítica o entendimento segundo o qual a atuação das casas legislativas regulamentada por atos normativos internos (*interna corporis acta*) não se sujeitam a controle judicial relativo à sua legalidade, mas apenas com relação à sua constitucionalidade. Tal análise é realizada, introdutoriamente, com base na reconstrução dos pressupostos teóricos que possibilitaram a definição do conceito tradicional de *interna corporis acta* e sua vinculação ao princípio da separação dos poderes. Em um segundo momento, analisou-se a natureza dos atos legislativos internos da perspectiva do modelo processual legislativo estruturado pela constituição brasileira, buscando-se definir sua natureza normativa e seu caráter cogente. Em um terceiro momento, passou-se à discussão acerca da possibilidade de controle judicial destes, utilizando-se, para tanto, dos pressupostos teóricos de uma concepção teórica procedimentalista de democracia e do Direito, cuja nota diferenciadora reside na compreensão do papel atribuído ao processo democrático na formação legítima do Direito. Conclui-se afirmando que, assumido o processo legislativo como a forma jurídica institucionalizada garantidora das condições de produção legítima do Direito nos discursos de justificação normativa, são passíveis de controle de legalidade todos os atos internos que disponham acerca do processo legislativo no âmbito das casas legislativas, uma vez que tais disposições normativas possuem caráter obrigatório, cogente. Tal conceito, apenas, abrange os argumentos apresentados pelos participantes ao longo de todo o processo legislativo, não o seu procedimento.

Palavras-chave: *Interna corporis acta*. Regimento interno. Processo legislativo.

ABSTRACT

The present paper aims to discuss the theory according to which the legislative bodies act ruled by manual procedures (*interna corporis acta*) may not be object of judicial review regarding its legality, but only its constitutionality. The analysis is built, initially, in the light of the separation of powers principle, which allows the understanding that internal acts are not subject to a judicial review based on its legality, independently of its object. Then, it is discussed the manual procedures nature from the perspective of the legislative due process defined by Brazilian constitution, intending to establish the normative aspect

* Recebido em 16/06/2016
Aprovado em 18/09/2016

** Doutora e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professora do Programa de Pós-graduação stricto sensu da Universidade de Itaúna. Professora de Direito Constitucional e Hermenêutica e Argumentação Jurídica da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Coordenadora de Pesquisa da Faculdade Mineira de Direito em Betim. E-mail: cintiagarabini@gmail.com

ect and mandatory's character of the internal legislative acts. Next, the possibility of judicial review is discussed concerning the legality of the *interna corporis acta* by the judiciary courts, adopting primarily the assumptions of a proceduralist legitimacy theory of democracy and law, according to which the success of deliberative politics depends on the institutionalization of the corresponding procedures and communication conditions. Finally, the article concludes that, considering the legislative process as the institutionalized modern form that guarantees the conditions of legitimacy of law in the discourse of justification, acts based on manual procedures are subject to a judicial review concerning its legality. The *interna corporis acta* concept only applies to the arguments submitted by participants throughout the legislative process.

Keywords: Internacorporis acta. Manual procedure. Legislative due process.

1. INTRODUÇÃO

A discussão acerca da adoção do princípio da separação dos poderes, aqui concebida como separação de funções¹, desde cedo foi atrelada à necessidade da sua operacionalização. Não bastava que uma função política especializada fosse atribuída a um órgão estatal, este deveria ter condições de atuar de modo autônomo da mesma forma como seus membros, também, deveriam gozar de condições de atuação independente. Titulares de uma função política, a legislativa, parlamentos são objeto de proteção constitucional, que não apenas prevê, como regra geral, garantias de autonomia administrativa e financeira, mas também do poder de se auto-organizarem por meio da adoção de atos normativos editados sem a participação dos demais poderes.

Nesse contexto, o da teorização da separação dos poderes, é que se encontra a discussão acerca da (im) possibilidade de controle judicial da atuação dos órgãos parlamentares por meio de seus procedimentos e provimentos de caráter interno, os chamados *interna corporis acta*.

Pode-se afirmar que a insindicabilidade dos atos regulamentares editados pelos órgãos legislativos, ou seja, a impossibilidade de controle judicial dos *interna corporis acta*, tem origem nos *internal proceedings* previstos, pela primeira vez, no *Bill of Rights*, documento promulgado pelo Parlamento inglês em 1.689 e que impôs limites ao exercício da monarquia inglesa, inaugurando o fim do absolutismo monárquico na Europa.

Embora não sendo uma declaração de direitos humanos, nos moldes das que viram a ser aprovados cem anos depois nos Estados Unidos e na França, o *Bill of Rights* criava, com a divisão de poderes, aquilo que a doutrina constitucionalista alemã do século XX viria denominar, sugestivamente, uma garantia institucional, isto é, uma forma de organização do Estado cuja função, em última análise, é proteger os direitos fundamentais da pessoa humana².

Referido documento possibilitou a institucionalização das condições de estruturação do Estado Moderno na Inglaterra, ao estabelecer a prerrogativa da liberdade de expressão e de procedimentos para o exercício independente das funções legislativa, estabeleceu as bases para eleições livres para a Câmara dos Comuns, definiu como ilegal a suspensão da vigência ou execução das leis sem o consentimento do parlamento, bem como considerou ilícita a dispensa real que autorizava o descumprimento da lei³.

A partir da experiência inglesa, desenvolveu-se a Teoria dos *Interna Corporis Acta*, segundo a qual os procedimentos e atos internos do Parlamento configuram um limite material ao controle por parte de outros órgãos. Em 1863, Rudolf von Gneist, juspublicista alemão, ao ser perguntado em um congresso de juristas

1 Não obstante a Constituição brasileira adotar a expressão separação de poderes, como por exemplo, no texto do seu artigo 2º, entende-se, no presente trabalho, que a Constituição atribui a órgãos distintos e independentes (autônomos) o exercício de funções especializadas. Assim, entende-se que a separação diz respeito ao exercício das funções, não dos poderes do Estado, que se revela único.

2 COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos Direitos Humanos. São Paulo: Editora Saraiva, 2005, p. 90.

3 COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005, p. 93.

sobre a possibilidade de o juiz apreciar a regularidade constitucional de uma lei, respondeu positivamente, mas rejeitou a possibilidade de controle dos atos parlamentares durante o processo legislativo, por tratarem-se de atos *internacorporis*. Tornou-se a primeira vez que a expressão *interna corporis acta* foi utilizada referindo-se a um conjunto de matérias que se subtraem ao controle judicial⁴.

Por *interna corporis* entende-se, como afirma José Adércio de Leite Sampaio⁵, os atos e atividades realizados no interior das Casas Legislativas e dizem respeito à garantia da liberdade de expressão dos parlamentares, à definição de uma agenda deliberativa, à competência para a adoção de regulamentos definidores de procedimentos legislativos, e, sobretudo, diz respeito à liberdade para modificá-lo e interpretá-lo. Definem um amplo espaço de liberdade para a atuação das casas legislativas, englobando, inclusive, a possibilidade de fazer cumprir, ou não, os regulamentos que, livremente, adota e interpreta, além de representar a expressão máxima de atuação independente do Parlamento contra toda forma de ingerência de qualquer outra instância de poder, administrativa ou jurisdicional.

Os *interna corporis acta* consubstanciam a garantia de atuação independente dos parlamentos que se auto-organizam de modo independente, definindo, sobretudo, os processos legislativos que permitem a elaboração das espécies de leis previstas constitucionalmente. Não obstante a Constituição estabelecer normas sobre processo legislativo, tanto o ordinário quanto os de caráter especial⁶, ela o faz em linhas gerais. O devido processo legislativo é definido, com base na Constituição, pelas próprias casas legislativas, no âmbito do seu regimento interno, que prevê, para cada espécie legislativa, os atos legislativos que integram a sequência normativa do seu respectivo procedimento, estabelecendo o modo como se dá a participação dos parlamentares e demais sujeitos processuais no processo de produção normativa de caráter legislativo. Em uma analogia ao Direito Processual Civil, pode-se afirmar que o regimento interno das casas legislativas contempla, dentre outras matérias, o código de processo legislativo.

Dada a importância dos regimentos internos e seu caráter interno, a questão que se apresenta como objeto de discussão no presente trabalho diz respeito à possibilidade de controle judicial da atuação parlamentar no exercício da atividade legislativa não apenas com relação à constitucionalidade dos seus atos, mas também da sua legalidade, tomando como parâmetro as normas regimentais que disciplinam o processo legislativo.

Mas a discussão acerca da possibilidade de controle judicial dos atos internos das casas legislativas levanta uma questão preliminar: o caráter normativo destes. Estabelecer se os regimentos internos e demais atos parlamentares de caráter interno possuem natureza normativa e, portanto, caráter vinculante no que tange à ação daqueles que são os destinatários dos seus efeitos apresenta-se como um pressuposto para a discussão da possibilidade do próprio controle judicial dos atos legislativos.

2. A NATUREZA NORMATIVA DOS *INTERNA CORPORIS ACTA*

A Constituição Federal de 1988 é o marco a partir do qual pretendo discutir a natureza normativa dos chamados *interna corporis acta*. Ao dispor acerca do processo legislativo, a Constituição brasileira indicou, no artigo 59, as espécies de leis que podem ser editadas pelo Congresso Nacional diretamente, ou com sua aprovação anterior, como forma de exercício da função legislativa. Nesse sentido dispôs a Constituição brasileira que o processo legislativo compreende a elaboração de emendas a constituição, leis complementares,

4 ÁLVAREZ, Elviro Aranda. **Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 67. SILVA FILHO, Derly Barreto. **Controle dos atos parlamentares pelo poder judiciário**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 95.

5 (SAMPAIO, 2002, p. 294)

6 Como os processos de elaboração da lei complementar, a delegação legislativa, a conversão da medida provisória em lei e o processo sumário.

leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Inicialmente é possível perceber a ausência de rigor por parte do Constituinte originário ao incluir no supracitado dispositivo duas espécies normativas que não se encaixam no conceito de espécies legislativas, por não serem produto da atividade legislativa: as emendas constitucionais e as medidas provisórias.

Emendas constitucionais são produto do Poder Constituinte Derivado. Sua natureza constituinte a distingue das demais espécies elencadas ao longo do art. 59, já que, uma vez aprovadas, promovem alteração formal do texto constitucional e são, dessa forma, hierarquicamente superiores às espécies legislativas. Sua aprovação dá-se por meio de um processo constituinte derivado, que se diferencia do processo legislativo em função de uma iniciativa restrita, da exigência de um duplo turno de deliberação, pela definição de um quórum de aprovação especial, o de três quintos, por estabelecer limites circunstanciais e materiais (as chamadas cláusulas pétreas), por não se sujeitar à sanção ou à sua negativa (veto) por parte do Presidente da República, por atribuir às Mesas das Casas do Congresso Nacional sua promulgação e publicação.

Nesse sentido, não obstante serem as emendas à Constituição produto de um devido processo, esse processo tem natureza constituinte e diferencia-se do legislativo não apenas por adotar uma sequência de atos processuais distintos, mas por resultar na produção de um provimento de natureza constitucional.

Por sua vez, as medidas provisórias encontram-se “deslocadas” no artigo 59 da Constituição brasileira por não configurarem uma espécie legislativa, muito menos resultarem de um processo legislativo. Medidas provisórias configuram atos normativos dotados de generalidade e abstração, com eficácia de lei, editados pelo Presidente da República nas hipóteses expressamente autorizadas pela Constituição, ou melhor dizendo, nas hipóteses não proibidas constitucionalmente⁷. Uma vez editadas, tornam-se objeto de um processo legislativo de conversão em lei, nos termos do artigo 62 da Constituição brasileira⁸ e, se aprovadas, resultam na aprovação de um provimento do tipo lei ordinária.

As espécies legislativas são assim denominadas porque resultam da atuação dos órgãos titulares da função legislativa, Câmara dos Deputados e Senado Federal, e sua legitimidade decorre da adoção de um procedimento democrático que permite sua elaboração de modo participativo. Nesse sentido, são espécies legislativas a lei ordinária (tanto a que se origina de um projeto de lei ordinária quanto aquela originada da conversão de uma medida provisória), a lei complementar, a lei delegada, o decreto legislativo e a resolução.

Interessa para a presente discussão, em especial a resolução, uma vez que é por meio dessa espécie legislativa que as competências privativas das Casas do Congresso Nacional são veiculadas, como a de organizarem-se por meio da adoção de regimentos internos, a de criarem comissões parlamentares, a de autorizarem a instauração de processo de *impeachment* ou processo criminal contra o Presidente da República etc.

As resoluções são espécies legislativas constitucionalmente previstas, art. 59, inciso VII, às quais a Constituição dispõe sobre toda a competência privativa da Câmara dos Deputados (art. 51), do Senado Federal (art. 52) e do Congresso Nacional, desde que esta não esteja prevista no artigo 49, hipótese na qual a espécie legislativa a ser adotada é o decreto legislativo.

Nesse sentido, são veiculados, por meio de resolução, os Regimentos Internos de cada uma das Casas do Congresso Nacional, bem como o Regimento Comum do Congresso Nacional, os atos de criação de comissões parlamentares temporárias, como por exemplo, as comissões parlamentares de inquérito, os atos de cassação de mandato de parlamentares, os atos do Senado Federal que suspendem a execução de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, entre outras.

As resoluções são atos legislativos que disciplinam a matéria privativa das casas legislativas e que recebem a designação de internos, aderindo ao conceito de *interna corporis acta*. Entretanto, seu processo de elaboração

7 Ver parágrafos 1º e 2º do artigo 62 da Constituição Federal de 1988.

8 Com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 22/21001.

não se encontra regulamentado pela Constituição Federal, que, ao contrário, estabelece normas acerca do processo legislativo das leis ordinárias (arts. 61, 64 a 67), das leis complementares (arts. 61 e 69), da delegação de competência delegada ao Presidente da República (art. 68), além de disciplinar o processo de conversão da medida provisória em lei (art. 62).

O processo legislativo das resoluções é definido, internamente, pelas Casas do Congresso Nacional e via de regra encontra-se previsto no regimento interno de cada uma delas. A Constituição tão somente indica as matérias que configuram objeto de resolução, definindo, para algumas, um quórum especial, como na hipótese de cassação de mandato de parlamentar. A Constituição estabelece o quórum da maioria absoluta, mas, para a hipótese de recebimento da acusação contra o Presidente da República pela prática de crime de responsabilidade, estabelece o quórum de dois terços. Para as demais matérias, às quais a Constituição não estabelece um quórum especial, aplica-se o quórum da maioria relativa, nos termos do seu artigo 47⁹.

Ao elencar as resoluções como espécies legislativas, produto de um devido processo legislativo, a Constituição Federal não apenas reconhece sua natureza legislativa, mas também estabelece que sua elaboração sujeita-se aos mesmos requisitos de produção democrática exigíveis do processo legislativo ordinário ou complementar.

Como espécie legislativa, a resolução possui caráter vinculante, residindo sua especificidade na matéria que lhe é reservada: a competência privativa atribuída às casas do Congresso Nacional, bem como a matéria privativa do Congresso Nacional não enunciada ao longo do artigo 49 da Constituição Federal. Esta é a única característica diferenciadora da resolução em face das demais espécies legislativas elencadas no artigo 59 da Constituição Federal, mas não seu caráter vinculante, uma vez que o possui como qualquer outra figura legislativa.

Reconhecido o caráter normativo-legislativo da resolução, faz-se relevante ressaltar que seu processo legislativo atende aos mesmos princípios constitucionais processuais que caracterizam o modelo constitucional processual brasileiro.

A Teoria do Modelo Constitucional do Processo foi elaborada, inicialmente, por Ítalo Andolina e Giuseppe Vignera¹⁰ e tem por fio condutor a relação do processo com a Constituição. Ainda muito influenciados pela nova prática constitucional inaugurada em 1948, na Itália, os autores apresentam uma preocupação atual: a necessidade de se afirmar um fundamento constitucional para o processo, não apenas processual ou formal, mas material, consubstanciador de um verdadeiro modelo processual de observância obrigatória¹¹.

Segundo o que os autores denominam de “nova perspectiva constitucional”, o problema do processo não pode estar vinculado, apenas, ao seu ser, ou seja, à sua concreta organização segundo as leis processuais ordinárias vigentes, como também não pode estar atrelado a uma concepção subjetivista da jurisdição, que a identifica com base no órgão que prolatou o provimento. O processo deve ser analisado com base em seu *dever ser* segundo o conjunto de normas constitucionais, que regulam a atividade jurisdicional. A jurisdição, ao originar-se de um procedimento, deve fundamentar-se constitucionalmente. Assim, distinguem os autores a jurisdição originária do procedimento e a jurisdição derivada da Constituição¹².

Entretanto, para além do inicialmente proposto por Andolina e Vignera e que neste lugar podemos assumir como uma crítica à mera *faticidade* do processo na busca do respeito à sua *normatividade*, entende-se que o modelo constitucional processual, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, aplica-se não apenas à

9 Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

10 ANDOLINA, Italo; VIGNERA, Giuseppe. **Il fondamento costituzionale dell'agiustiziabile: il modello costituzionale del processo civile italiano**. Torino: G. Giappichelli Editore, 1997.

11 ANDOLINA, Italo; VIGNERA, Giuseppe. **Il fondamento costituzionale dell'agiustiziabile: il modello costituzionale del processo civile italiano**. Torino: G. Giappichelli Editore, 1997, p. 07.

12 ANDOLINA, Italo; VIGNERA, Giuseppe. **Il fondamento costituzionale dell'agiustiziabile: il modello costituzionale del processo civile italiano**. Torino: G. Giappichelli Editore, 1997, p. 06.

configuração de novos procedimentos jurisdicionais, mas a todos os procedimentos adotados pelo Estado para a realização de suas funções e em todos os procedimentos privados regulados pelo Estado. Assim, não há que se falar, apenas, em modelo constitucional do processo jurisdicional, mas em modelo constitucional do processo, abarcando, também, o processo legislativo.

O modelo constitucional processual estruturado pela Constituição Federal de 1988 reconhece como princípios que o integram o contraditório, a ampla defesa, a fundamentação das decisões, entre outros. O processo legislativo, enquanto processo, por meio do qual dá-se o exercício de uma função política de modo democrático, a legislativa, deve atender aos mesmos princípios que conformam o modelo constitucional processual brasileiro e, nesse contexto, Este ocorre com a elaboração de resoluções.

A vinculação do *processo legislativo das resoluções* ao modelo constitucional do processo é uma exigência de coerência do sistema constitucional, que não concebe a democracia de modo compartimentalizado, mas íntegro e coerente.

3. CONTROLE JUDICIAL DOS *INTERNA CORPORIS ACTA*

Assumidos esses pressupostos, o reconhecimento do caráter normativo das resoluções por meio das quais dá-se a elaboração dos atos de competência privativa das casas legislativas – *interna corporis acta*, e da sua sujeição ao modelo constitucional processual estruturado pela Constituição Federal de 1988, passa-se à discussão acerca da possibilidade de controle judicial destes.

Como afirmado anteriormente, os *interna corporis acta* surgiram como limites à atuação do Poder Executivo e tinham por finalidade resguardar a liberdade de atuação das casas parlamentares e dos seus membros. Seu fundamento reside no princípio da separação de poderes e o único controle admitido era o de constitucionalidade, dado o caráter hierarquicamente superior das normas constitucionais e que se estabelecem como parâmetro de legitimidade de todas as demais normas do ordenamento jurídico, inclusive aquelas que dispõem sobre matéria interna das casas legislativas.

Segundo Silva Filho¹³, Ruy Barbosa, Francisco Campos e Manuel Gonçalves Ferreira Filho, ao conferirem aos regimentos parlamentares, a condição de normas jurídicas pertencentes ao ordenamento jurídico e de fonte do Direito Parlamentar afirmavam que, na condição de normas infraconstitucionais, encontram-se as mesmas hierarquicamente subordinadas à Constituição, sujeitando-se ao controle de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário.

No entanto, não discutiam os referidos teóricos acerca da possibilidade de *controle da legalidade* dos atos legislativos, com base no regimento interno, este concebido como ato *interna corporis* por excelência, já que, editado por meio de resolução, disciplinava o exercício da atuação das casas legislativas no desempenho das suas funções. A questão acerca da vinculação dos parlamentares às normas regimentais e a possibilidade de controle de legalidade dos atos realizados em desconformidade com o regimento permanecia inadmissível, sustentada com base no princípio da separação dos poderes.

Uma compreensão mais ampla da sindicabilidade dos atos legislativos foi apresentada por Meireles¹⁴, que afirmou a possibilidade do controle atuar não apenas na hipótese de violação de uma norma constitucional, mas também na hipótese de violação de normas regimentais. “Deparando infringência à Constituição, à lei ou ao regimento, compete ao Judiciário anular a deliberação ilegal do Legislativo, para que outra se produza

13 SILVA FILHO, Derly Barreto. **Controle dos atos parlamentares pelo poder judiciário**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 344.

14 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979.

de forma legal”¹⁵.

Meirelles excluiu da apreciação do Poder Judiciário a decisão propriamente dita, o mérito, ou ainda as opções políticas que levaram as casas legislativas a adotar um ou outro posicionamento, e que não podem ser substituídas por uma decisão do Judiciário sob pena de violação da separação dos poderes. Todavia, afirma Meirelles, sempre, que houver violação de normas constitucionais, *legais ou regimentais* que estabeleçam condições, forma ou rito para a produção do ato legislativo, o controle se afigura devido.

Verifica-se neste ponto a estreita correlação que Meirelles estabelece entre os limites jurisdicionais de controle do ato legislativo e do ato administrativo. Segundo o referido administrativista, ainda quando se trate de ato administrativo discricionário, o realizado com liberdade de escolha da sua conveniência, oportunidade e/ou conteúdo, a liberdade de ação do administrador dá-se dentro dos limites postos pela lei, razão pela qual liberdade e arbitrariedade não se confundem.

O que a doutrina assinala é que o ato, embora resultante de poder discricionário da Administração, não pode prescindir de certos requisitos, tais como a *competência* legal de quem o pratica, a *forma prescrita* em lei ou regulamento e o *fin* indicado no texto legal em que o administrador se apóia. Exemplifiquemos: se determinada lei prevê diversas penalidades administrativas para uma infração, o poder discricionário da Administração, manifesta-se na escolha da penalidade que entender adequada ao caso ocorrente, dentre as enumeradas no texto. Mas, se a lei indica o processo de apuração dessas infrações, não pode a autoridade utilizar de outro meio para sua verificação, nem modificar o que está indicado¹⁶.

Tal raciocínio aplica-se à consideração do caráter vinculante das normas regimentais que estabelecem a forma, ou seja, o processo por meio do qual a atividade legislativa se desenvolve. Ainda que o exercício da atividade legislativa seja atribuída às Casas do Congresso Nacional pela Constituição Federal, cuja liberdade de atuação é assegurada pelo princípio da separação de poderes, seu exercício não se pode dar legitimamente se desconsiderados os limites processuais impostos a este pelas normas regimentais. Ressalte-se, mais uma vez, que a discricionariedade do legislador restringe-se à conveniência de se editar a lei, ao momento de fazê-lo e ao seu conteúdo, observados os limites constitucionais.

Nessa mesma linha, entendem Russomano¹⁷, Figueiredo¹⁸, e Coelho¹⁹, para os quais o regimento interno, na qualidade de ato interno, integra o processo legislativo e vincula os parlamentares.

O interesse que se manifesta na correta elaboração das leis não é apenas o dos parlamentares que participam do processo legislativo. Por outro lado, as leis produzidas também não se limitam subjetivamente aos eventuais destinatários da conduta prevista. Ao contrário, dizem respeito a todos, pois expressam o interesse público. Por isso, a visão contrária ao controle reflete a ótica privada do direito, em especial a tutela dos interesses dos parlamentares, quando o correto é a defesa dos interesses públicos²⁰.

O devido processo legislativo possui, assim como o processo jurisdicional, um duplo parâmetro de correção normativa, o constitucional e o legal. Este encontra sua fonte nas resoluções, sobretudo nos atos regimentais. *Reconhecer a possibilidade de controle judicial da legalidade dos atos legislativos significa não apenas reafirmar o caráter vinculante das normas regimentais que dispõem acerca do processo legislativo e que encontram-se previstas nos regimentos internos, mas redefinir as possibilidades de controle judicial dos atos legislativos, para além do controle de sua constitucionalidade.*

A atividade legislativa deve ser compreendida com base em sua perspectiva processual, o que significa conferir ao regimento interno o *status* de norma garantidora da produção legítima do Direito. O estudo da natureza processual da atividade legislativa e da possibilidade de controle de sua constitucionalidade e lega-

15 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979, p. 687.

16 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 173.

17 RUSSOMANO, Rosa. Dos poderes legislativo e executivo. Rio de Janeiro: Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 1976

18 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

19 COELHO, Fábio Alexandre. **Processo Legislativo**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2007.

20 COELHO, Fábio Alexandre. **Processo Legislativo**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2007, p. 350.

lidade requer, necessariamente, a redefinição dos matérias *interna corporis* no contexto do paradigma procedimental de Estado, neste trabalho assumido como capaz de fornecer uma compreensão mais adequada do Direito e da democracia, como ver-se-á a seguir.

O reconhecimento do caráter fundamental das normas regimentais que disciplinam o processo legislativo (direitos de participação) e das liberdades de ação dos parlamentares e cidadãos no processo de produção das leis importa, necessariamente, a revisão da Teoria dos *Interna Corporis Acta*, ao mesmo tempo em que assegura a legitimidade da produção do Direito através do exercício das autonomias públicas dos cidadãos constantemente alimentada pelo exercício das liberdades subjetivas dos sujeitos de direito enquanto dotados de autonomia privada, conforme a dicotomia apresentada por Habermas²¹.

4. DIREITO POSITIVO, LEGITIMIDADE E PROCESSO: O PAPEL DO PROCESSO LEGISLATIVO NA MODERNIDADE E O CARÁTER COGENTE DAS NORMAS REGIMENTAIS SOBRE PROCESSO LEGISLATIVO

Pretende-se, nesse tópico, discutir, com base na Teoria Discursiva Habermasiana, o caráter cogente das normas regimentais que dispõem sobre processo legislativo. A Teoria Discursiva de Jürgen Habermas propõe, em substituição aos modelos liberal e republicano²², uma concepção procedimentalista de democracia e do Direito, cuja nota diferenciadora reside na compreensão do papel atribuído ao processo democrático na formação legítima do Direito.

A essa nova compreensão do exercício da democracia Habermas dá-se o nome de política deliberativa²³, conceito que ganha expressão quando são consideradas as diversas formas comunicacionais que constroem a vontade geral.

A concepção deliberativa de democracia apropria-se tanto de elementos presentes na concepção liberal, preocupada em legitimar o exercício do poder político, quanto os presentes na concepção republicana, tomada como autodeterminação política da sociedade, integrando-os, como afirma Habermas, “no conceito de um procedimento ideal para deliberação e a tomada de decisão”²⁴. Esse procedimento parte da intersubjetividade de uma ordem superior, representada pelos processos de entendimento realizados por meio de procedimentos democráticos ou que se encontram presentes na rede de comunicação dos espaços públicos políticos. Essas várias formas de comunicação não ocorrem, exclusivamente, no âmbito da estrutura administrativa (comissões, parlamento, tribunais, conselhos etc...), mas também ocorrem na esfera pública, espaços extrainstitucionais. O desenvolvimento e a consolidação de uma política deliberativa dependem da institucionalização de procedimentos e pressupostos comunicativos, bem como da interação entre deliberações institucionalizadas com opiniões públicas desenvolvidas informalmente.

A imagem que Habermas nos oferece para explicar os processos de comunicação e de decisão do sistema político é aquela que retrata uma relação do tipo centro-periferia. No centro, localiza-se a administração, o judiciário e a formação democrática da opinião e da vontade (parlamento, eleições políticas, partidos) que formam o núcleo do sistema político; e na periferia encontra-se a esfera pública composta por

21 HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. Trad. Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera-Mundi, 2001, p. 146.

22 Segundo Habermas, o modelo liberal de democracia estrutura-se de modo semelhante ao mercado, sendo determinado pela concorrência entre agentes coletivos que atuam estrategicamente com a finalidade de manter ou conquistar posições de poder. Já o modelo de democracia republicano, a formação da opinião e da vontade política em meio à opinião pública e no parlamento obedece às estruturas de uma comunicação pública voltada para o entendimento mútuo. O paradigma aqui é o da interlocução. A concepção republicana de democracia peca ao adotar uma “*condução estritamente ética dos discursos políticos*” HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. São Paulo: Edições Loyola, 2002, pp. 275/276.

23 HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p. 269.

24 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. II, p. 19.

associações formadoras de opinião, especializadas em tema e em exercer influência pública (grupos de interesse, sindicatos, associações culturais, igrejas etc).

Tendo em mente tal imagem, Habermas define a política deliberativa por meio de duas vias: a formação da vontade democraticamente constituída em espaços institucionais e a construção da opinião informal em espaços extrainstitucionais. É a partir da inter-relação entre esses dois espaços que se encontra a possibilidade de um governo legítimo. (FARIA, 2000, p. 49).

O processo legislativo apresenta-se como um dos processos por meio do qual se dá a formação da opinião e da vontade e que institucionaliza as exigentes condições de comunicação do procedimento democrático por meio dos direitos fundamentais e dos princípios do Estado de Direito. Tal procedimento democrático gera um nexo interno entre negociações, discursos de autoentendimento e discursos sobre a justiça e supõe que, a possibilidade de se obter resultados racionais, legítimos ou válidos.

Com base no princípio do Discurso, Habermas explica o modo como, sob condições simétricas (pragmática universal) de reconhecimento de formas de vida estruturadas comunicativamente, é possível fundamentar, imparcialmente, normas de ação sem que seja necessário o recurso a uma ordem normativa superior, promovendo a distinção entre o Direito e a Moral, sem negar a relação de complementaridade e co-originalidade entre ambos²⁵.

A fundamentação do Direito dá-se pelo recurso à estruturação de procedimentos de produção de modo legítimo. A aplicação do princípio do Discurso à forma jurídica, ao *medium* do Direito, resulta no princípio da democracia segundo o qual “podem pretender validade as normas que poderiam encontrar o assentimento de todos os potencialmente atingidos, na medida em que estes participam de discursos racionais”²⁶ e cujo sentido é reconhecer um elemento de imparcialidade nos juízos que racional e discursivamente serão providos, sem o recurso a fórmulas prontas ou conteúdos pré-definidos, mas disciplinando o desenvolvimento de processos através dos quais as decisões são tomadas discursivamente²⁷.

O princípio democrático, como especialização do princípio do discurso, determina a institucionalização de procedimentos que possibilitam a produção legítima, racional, do Direito por meio da garantia da igual participação de todos os sujeitos afetados pelo Direito produzido²⁸. Mas a questão da legitimidade do Direito não se esgota na institucionalização de procedimentos, mas requer, como exigência do princípio democrático, o reconhecimento de direitos considerados indispensáveis para que se proceda a uma autorregulação racional do Direito.

Os procedimentos institucionalizados, segundo o princípio democrático, devem assegurar a cada um dos participantes iguais condições de participação em igualdade de condições em face da exigência de institucionalização de procedimentos.

Por isso devem ser simultaneamente reconhecidas liberdades subjetivas capazes de garantir a busca privada de projetos particulares e individuais de vida, na concretização das mais variáveis autorrealizações éticas, bem como também reconhecidas devem ser iguais liberdades comunicativas capazes de garantir um espaço discursivo aberto tanto à participação de quem quer que seja, quanto a mais diferenciada sorte de argumentos discursivamente criticáveis²⁹.

25 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. I, p. 159. CHAMON JÚNIOR, Lúcio Antônio. **Filosofia do Direito na alta modernidade. Incursões teóricas em Kelsen, Luhmann e Habermas**. 2ª. edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2010, p. 07.

26 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. I, p. 164.

27 CHAMON JÚNIOR, Lúcio Antônio. **Filosofia do Direito na alta modernidade. Incursões teóricas em Kelsen, Luhmann e Habermas**. 2ª. edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2010, p. 09.

28 CHAMON JÚNIOR, Lúcio Antônio. **Filosofia do Direito na alta modernidade. Incursões teóricas em Kelsen, Luhmann e Habermas**. 2ª. edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2010, p. 09.

29 CHAMON JÚNIOR, Lúcio Antônio. **Filosofia do Direito na alta modernidade. Incursões teóricas em Kelsen, Luhmann e Habermas**. 2ª. edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2010, p. 10.

A legitimidade do Direito não se encontra garantida na institucionalização de um processo de justificação normativa, por meio da sua previsão constitucional e regimental. Faz-se necessário assegurar condições de participação simétricas, iguais, o que exige o reconhecimento dos direitos de participação, de modo que o princípio democrático seja respeitado. Direitos processuais, enquanto asseguradores de liberdades comunicativas, devem ser compreendidos como direitos fundamentais de participação e de construção legítima do Direito positivo.

No quadro de uma democracia procedimental (deliberativa), o processo legislativo aparece como uma das formas de institucionalização das condições de comunicação por meio das quais as diversas esferas da sociedade civil participam diretamente ou por meio de representantes na tomada de decisões legislativas supostamente racionais, legítimas.

O processo legislativo deve, necessariamente, atender às exigências de uma comunicação aceitável, que possibilite a participação de todos os envolvidos de modo livre e igual, e, para tanto, faz-se necessária a garantia tanto da soberania popular, viabilizada pelo exercício da autonomia pública dos cidadãos por meio do asseguramento das liberdades de participação e de comunicação, quanto das liberdades subjetivas garantidas na autonomia privada dos sujeitos de direito (HABERMAS, 2001, p. 146).

O processo político-legislativo apresenta-se como a forma jurídica institucionalizada garantidora das condições de produção legítima do Direito nos discursos de justificação normativa. Com base nos pressupostos teóricos, que importam na assunção de uma compreensão discursiva do Direito, como desenvolvida por Habermas, em relação às normas institucionalizadoras do processo legislativo previstas tanto pela Constituição Federal de 1988, quanto pelos regimentos internos das Casas do Congresso Nacional, deve-se reconhecer caráter cogente, enquanto exigência do princípio democrático.

O processo legislativo brasileiro importa, nos termos do artigo 59 da Constituição Federal, na elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, conversão de medidas provisórias em leis³⁰, decretos legislativos e resoluções. Todas essas espécies, com exceção da medida provisória, caracterizam-se por resultarem da atividade desenvolvida processualmente no âmbito das Casas legislativas, o que permite sua identificação como leis e não meros atos normativos.

Referidos processos não podem configurar-se de qualquer maneira, se se pretende garantir a legitimidade das normas por eles ao final produzidas, os processos e pressupostos de comunicação (pragmática universal) institucionalizados juridicamente enquanto princípios de processo constitucional. Tais princípios “[...] permitem levantar a suposição de que os processos de criação e de aplicação do direito levam a resultados racionais” e portanto, legítimos³¹. Assim, a produção válida das leis depende da adoção de um processo legislativo discursivo e participativo, o que só se alcança com respeito a essa dimensão processual-normativa.

Dessa forma é inevitável reconhecer o caráter cogente e vinculante das normas que, enquanto juridicamente institucionalizadoras dos pressupostos da pragmática universal, criam condições legítimas de desenvolvimento e conclusão do próprio processo legislativo. Além disso, referidos pressupostos condensados nos princípios processuais constitucionais permitem-nos checar a legalidade dos atos legislativos.

Este é o motivo pelo qual não se pode assumir a posição segundo a qual atos *interna corporis* encontrar-se-iam fora da esfera de sindicabilidade do Poder Judiciário, como forma de garantir a atuação livre e independente dos órgãos legislativos e, dessa forma, realizar-se o princípio da separação dos poderes.

A discussão em torno da possibilidade do controle judicial do processo legislativo e de seus limites deve considerar um argumento importante: o de ser o processo legislativo a espécie processual que encontra

30 Ressalte-se que, apesar de a Constituição Federal de 1988 incluir as medidas provisórias no rol das espécies legislativas do artigo 59, não são as mesmas produto de um processo legislativo prévio, razão pela qual não podem ser consideradas como espécie legislativa, mas tão somente como ato normativo, editado pelo Chefe do Poder Executivo, com força de lei, nos termos do art. 62.

31 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. II, p. 153.

na Constituição disciplinamento próprio, estendendo-se para além do reconhecimento e positivação dos princípios constitucionais (aplicáveis a todos os ramos do Direito Processual), mas indo além ao estabelecer quais espécies legislativas são constitucionalmente reconhecidas (art. 59), a quem compete sua iniciação (art. 61), o quórum a ser observado (art. 47 e art. 69), o papel das comissões parlamentares (art. 58), de que modo se dá a apreciação das emendas a projetos de lei (art. 65), de que forma participa o Chefe do Poder Executivo (art. 66), qual prazo possuem as Casas legislativas para deliberar acerca do veto presidencial (§6º. do art. 66), entre várias outras normas, todas inseridas na Seção VIII do Capítulo I, Título IV da Constituição Federal, intitulada *Do Processo Legislativo*.

Por estabelecer a Constituição mais que um modelo constitucional processual conglobante da atividade legislativa, na medida em que disciplina atos processuais específicos, que encontram nos regimentos internos sua complementação natural, não há como negar o caráter vinculante das normas regimentais em matéria processual, como, embora com outros fundamentos, afirma SILVA FILHO³². Da mesma forma, não há como excluir do modelo constitucional do processo estabelecido pela Constituição Federal de 1988 a atividade legislativa, dado seu irrefutável caráter processual.

As normas regimentais de conteúdo processual legislativo, por tratarem de matéria atinente ao exercício racional, legítimo da atividade legislativa, são elaboradas sem a participação direta do Chefe do Poder Executivo por meio da possibilidade da sanção ou da sua negativa (veto), de forma a preservar a independência do Poder Legislativo e assumem a forma de resoluções, espécies legislativas previstas no inciso VII do art. 59 da Constituição Federal de 1988.

Enquanto resolução, o Regimento Interno, como o afirma Santos, é lei, não obstante tenha seu âmbito de incidência restrito à atividade da assembleia que o decretou. Sua produção ocorre por meio de um verdadeiro processo legislativo, que se desenvolve a partir da produção de uma sequência normativa de atos de observância obrigatória, garantida a participação de todos os membros da Casa respectiva.

Ao estabelecer a Constituição Federal de 1988 que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5º, inciso XXXV), resta confirmada a competência do Poder Judiciário, em específico do Supremo Tribunal Federal, para conhecer de toda e qualquer violação a norma regimental decorrente do exercício da atividade legislativa pelo Congresso Nacional.

O exercício desse controle não importa em ruptura com o princípio da separação dos poderes. Ao contrário, fundado no sistema de freios e contrapesos que impede o abuso no exercício do poder confiado aos órgãos titulares da função estatal e, segundo o princípio democrático, o controle da legalidade possibilita assegurar a produção do Direito de modo legítimo, por meio da adoção de um processo discursivo e racional.

Nesse sentido, o conceito de matéria *interna corporis* reduz-se à discussão empreendida por via do processo e à decisão tomada pelo órgão legislativo, ou seja, ao discurso de justificação normativa, não ao seu procedimento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio imposto pelo paradigma procedimental de Estado é o de compreender o processo legislativo como *instituidor* de um conjunto de direitos fundamentais de participação em igualdade de condições *nos processos institucionalizados de formação da lei* que se mantêm abertos à formação da opinião e a vontades públicas. Isso é o que uma compreensão deliberativa da democracia exige dos processos de formação do Direito que uma sociedade constituída por cidadãos livres e iguais reconhece a si mesma de modo legítimo.

32 SILVA FILHO, Derly Barreto. **Controle dos atos parlamentares pelo poder judiciário**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, 185.

Segundo a Teoria do Discurso, a ideia de uma autolegislação se realiza por meio do Princípio do Discurso enquanto princípio democrático e requer o reconhecimento a iguais liberdades de ação a todos os membros da sociedade, que a participação de cada membro da sociedade ocorra de modo voluntário, autônomo e não imposto e o reconhecimento do direito fundamental de acesso à jurisdição, dentre outros pressupostos da pragmática universal³³.

Essas categorias de direitos, com base em Habermas, permitem-nos concluir que a legitimidade do Direito e da democracia modernos está a depender das relações que se estabelecem entre os sujeitos livremente associados na adoção da organização político-objetiva e na organização jurídica do próprio Estado. Esse processo entrelaça-se ao reconhecimento dos direitos de participação, na qualidade de direitos fundamentais, os quais, segundo Habermas, caracterizam-se “como fundamentais à participação em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua autonomia política e através dos quais eles criam direito legítimo³⁴.” A garantia da participação de modo livre e igual dos associados é decorrente do reconhecimento da autonomia política dos cidadãos e possibilita a criação do Direito de modo legítimo, o que permite afirmar o caráter fundamental dos direitos processuais, enquanto garantidores das condições de participação.

A compreensão do processo como *medium* do Direito, que permite aos cidadãos, sujeitos livres e iguais, avaliarem se o direito que estão criando é legítimo³⁵, coloca para a Teoria do Processo novos desafios. A compreensão e a prática do processo não mais pode reduzir-se à tríade ação, processo e jurisdição, tão cara à Teoria do Processo desde a célebre preleção de Bologna³⁶, mas deve abrir-se, com base na perspectiva aqui assumida, a todos os processos de formação do Direito, seja administrativo, legislativo ou jurisdicional, enquanto exercício de funções públicas ou no exercício de uma atividade privada, como a arbitragem.

Teorias processuais, no marco procedimentalista de Estado, devem discutir a natureza jurídica do processo e devem construir argumentos que possibilitam sua compatibilidade com o ideal subjacente ao princípio do discurso; caso contrário, colocam em risco a legitimidade da produção normativa, bem como a legitimidade do próprio direito produzido. Com base nessa longa premissa, apresentam-se as conclusões a seguir.

1. O exercício da atividade legislativa pelas Casas do Congresso Nacional deve atender aos princípios do contraditório, da ampla defesa e, sobretudo, do devido processo legal, princípios que, concretamente, se encontram no regimento interno das Casas do Congresso;
2. Os regimentos internos são *normas jurídicas*, dotadas de características próprias dos atos com força de lei — generalidade, abstração, obrigatoriedade e caráter inovador —, e encontram-se integrados ao ordenamento jurídico do Estado. Seu processo de produção é definido constitucionalmente e adota a forma de resolução, espécie legislativa prevista no art. 59, inciso VII da Constituição Federal;
3. Possuem os regimentos internos, como expressão do poder autonormativo das Casas do Congresso Nacional, fundamento constitucional. O cumprimento das normas regimentais importa a garantia dos direitos fundamentais de participação neste processo institucionalizado, razão pela qual não mais se sustenta o argumento de soberania parlamentar como razão para o descumprimento de normas regimentais;

33 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. I, p. 159.

34 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. I, p. 159.

35 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. I, p. 163.

36 O célebre estudo sobre a natureza da ação, intitulado “A ação no sistema dos direitos”, apresentado por Chiovenda, é considerado um marco na construção da Teoria do Processo.

4. A caracterização dos regulamentos parlamentares como atos dotados de força de lei permite a consideração do processo legislativo como verdadeiro processo, estrutura normativa de atos que prepara o provimento(a lei), realizado de modo a garantir o contraditório. Tem-se, assim, um verdadeiro processo, ao qual são aplicáveis todos os princípios processuais constitucionais, sobretudo o do devido processo, a permitir não apenas o controle de sua constitucionalidade mas da legalidade dos atos praticados;
5. Normas regimentais são válidas se compatíveis com o modelo processual legislativo que lhes serve de fundamento e, como normas válidas, vinculam todos aqueles que têm garantido o direito à participação no processo legislativo em simétrica paridade de armas (FAZZALARI). Negar o caráter cogente dos regimentos e a possibilidade de controle judicial dos atos do Legislativo fundados em normas regimentais significa desconsiderar o caráter processual da atividade legislativa, confundir o processo através do qual atua o Congresso Nacional com as decisões que o mesmo toma processualmente, bem como desconsiderar o próprio caráter procedimental e democrático do Estado de Direito;
6. Por matéria *interna corporis*, devem-se compreender os argumentos apresentados pelos participantes ao longo de todo o processo legislativo, os quais se encontram nas justificativas dos projetos de lei, nos pareceres das comissões parlamentares, nas manifestações dos parlamentares no exercício do direito à palavra e no fundamento a favor da manutenção ou derrubada do veto presidencial e que se decidem com argumentos éticos, morais e pragmáticos, além de argumentos acerca da coerência do próprio discurso de justificação normativa. Essa é a matéria insindicável, ou seja, imune a controle por parte de qualquer outro poder durante o exercício da atividade processual legislativa, que se finda com a promulgação da lei, a qual poderá ter sua constitucionalidade material aferida pelos órgãos do Poder Judiciário;
7. A análise do Regimento Interno da Câmara dos Deputados permite a constatação da conformação de um verdadeiro modelo constitucional do processo aplicável também à atividade legislativa. A adoção de iniciativa legislativa concorrente e de iniciativa legislativa popular, a previsão de realização de audiências públicas no interior das comissões parlamentares, a composição proporcional das comissões parlamentares, o direito de apresentar emendas a projetos de lei, o direito de participação no debate franqueado aos parlamentares, todos esses aspectos do processo legislativo possibilitam o exercício dos direitos de participação institucionalizada na formação da vontade coletiva do Estado. Por meio da elaboração de normas jurídicas, possibilitam o exercício tanto de uma autonomia pública quanto o exercício da autonomia privada dos cidadãos, de modo direto ou através de seus representantes eleitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ, Elviro Aranda. **Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

ANDOLINA, Italo; VIGNERA, Giuseppe. **Il fondamento costituzionale dell'agiustiziacivile: il modello costituzionale del processo civile italiano**. Torino: G. Giappichelli Editore, 1997.

- CHAMON JÚNIOR, Lúcio Antônio. **Filosofia do Direito na alta modernidade. Incursões teóricas em Kelsen, Luhmann e Habermas.** 2ª. edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2010.
- COELHO, Fábio Alexandre. **Processo Legislativo.** São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2007.
- COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos Direitos Humanos. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.
- FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Boham. Revista Lua Nova. São Paulo, no. 49, pág. 47-68. Ano 2000.
- FAZZALARI, Elio. **Istituzioni de diritto processuale.** 8. ed., Padova: CEDAM - Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1996.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo.** São Paulo: Saraiva, 2002.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade.** Trad. Flávio Beno Siebenchler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. I.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade.** Trad. Flávio Beno Siebenchler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. II.
- HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos.** Trad. Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: LitteraMundi, 2001.
- HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro.** São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- RUSSOMANO, Rosa. Dos poderes legislativo e executivo. Rio de Janeiro: Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 1976.
- SAMPAIO, José Adércio Leite. **A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos. **Comentários à Constituição brasileira de 1891.** Brasília: Senado Federal, 2005.
- SILVA FILHO, Derly Barreto. **Controle dos atos parlamentares pelo poder judiciário.** São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.