

O RECURSO NO PROCESSO LEGISLATIVO: CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS E ANÁLISE DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

MARCO ANTONIO HATEM BENETON (*)

1. Introdução. 2. Processo, processo legislativo e recurso. 3. O processo legislativo estadual e a sua regulamentação 4. Recursos no processo legislativo e seus pressupostos 5. Efeitos do recurso. 6. "Coisa julgada legislativa": possível efeito do recurso no processo legislativo ou apenas mais uma matéria interna corporis? 7. Conclusão

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por escopo desvendar alguns pontos não perseguidos pela doutrina pátria, **ou** por que são simplesmente esquecidos **ou** por que são conscientemente obscurecidos, pela suposta pretensão, de alguns juristas, de não darem a devida importância ao processo legislativo brasileiro. Esquecem, contudo, que é através do processo legislativo que se dá a formação do principal objeto sobre o qual se debruçam: a norma jurídica e a sua estrutura formal, a lei.

(*) O autor é procurador da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, lotado, atualmente, na Assessoria Técnica do Secretário-Geral Parlamentar da Assembléia Legislativa. Doutorando em Direito Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP. Foi Chefe de Gabinete da Secretaria de Estado da Justiça e Defesa da Cidadania (gestão Prof. Dr. Alexandre de Moraes).

Assim, muitos dos pormenores do processo legislativo não são verificados ou expostos ao público, permanecendo incógnitos aos operadores do Direito não muito aferrados à prática constitucional do processo legislativo.

Se são mistérios, não sabemos. Porém, no mundo cultural do Direito, mistérios são transformados em conjecturas e, portanto, decifráveis pela via da Filosofia do Direito ou da sua Teoria Geral.

Cabe-nos enfrentar com postura e metodologia a tarefa de trazer à tona tema tão importante, carente de maiores estudos em torno dos seus elementos básicos ou peculiares. A nossa pretensão é de dar início ao debate sério sobre a questão e, para não ficar apenas nas palavras soltas, fornecer sugestões ao aperfeiçoamento do sistema jurídico nacional (incluindo, aí, a União, Estados, Municípios e DF) apontando, com o *uso competente* (inspiração em Tércio) do processo legislativo, modos de abreviar alongadas e custosas discussões jurídicas que poderiam ser resolvidas no âmbito do Poder Legislativo, atribuindo-lhe um papel mais pró-ativo na condução do governo constitucional.

2. PROCESSO, PROCESSO LEGISLATIVO E RECURSO

Neste início de estudo, mister se faz a apresentação dos termos processo e recurso, mesmo que de forma rápida e genérica, mas fundamental para uma situação da espécie no contexto jurídico.

O instituto do processo, no mundo jurídico, tem vários objetivos, todos apontando para a realização final do bem comum e da pacificação social, permitindo a solução de um caso concreto posto em litígio no âmbito da administração pública ou no âmbito do Poder Judiciário - mais comum e mais conhecido.

A existência de um processo decorre de uma **experiência**. A expectativa pré-processual é a exposição concreta de uma experiência transfigurada em fatos sociais, os quais, colhidos pelo Direito, se **jurisdicizam**, e promovem a **polarização** de sujeitos gravados de direitos e outros de deveres e obrigações em relação àqueles. Os fatos podem estar a ocasionar um desgaste patrimonial, um desconforto pessoal, fatalidade provocada por outrem - culposa ou dolosamente, bem como a falta ou omissão no cumprimento de um dever ou de uma obrigação assumidas por uma pessoa - física ou jurídica - em detrimento de outra, também física ou jurídica.

O estado de insatisfação decorre do veto à satisfação voluntária, ditado pela ordem jurídica ou pela omissão da satisfação por quem poderia ter satisfeito a pretensão. Caracterizada a insatisfação de alguma pessoa em razão de uma pretensão que não pôde, ou de qualquer modo não foi satisfeita, o Estado poderá ser chamado a desempenhar a sua função; e ele o fará em cooperação com ambas as partes envolvidas no conflito ou com uma só delas, segundo um método de trabalho estabelecido em normas adequadas. A essa soma de atividades em cooperação e à soma de poderes, faculdades, deveres, ônus e sujeições que impulsionam essa atividade dá-se o nome de **processo**¹.

¹ Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco, *Teoria Geral do Processo*, 7. ed., São Paulo : RT, 1990, p. 41/42.

No entanto, no seio do Poder Público, existem outras espécies de processo que não demandam, necessariamente, a existência de um litígio. Desenvolvem uma dialética de interesses, idéias e efetivação de vontades. Não envolvem o conflito intersubjetivo de interesses propriamente dito ou o contencioso, mas encerram o embate de interesses de uma só parte ou de várias partes, não significando a redução ao um simples esquema binário de sim e não, de positivo e negativo, de certo e errado.

Revelam, repita-se, interesses que se buscam preservar ou atingir. Revelam, também, o desejo de fixar idéias ou impor limites, bem como criar novidades incidentes na vida social, visando discipliná-la através de regras que se impõem como sendo as mais corretas e presumivelmente aceitas pelo corpo social. É o que ocorre nos processos inseridos na chamada **jurisdição voluntária**, onde há, como bem contém a doutrina, **administração pública de interesses privados** exercido por órgãos que efetivam função constitutiva².

De outra parte, pode-se dizer o mesmo da função legislativa exercida primordialmente pelo Poder Legislativo. Não exerce jurisdição ou prestação executiva de serviços públicos previstos em lei. Vale-se, contudo, de um caminho, de um método muito próprio com o mister de prescrever, numa forma de uma norma abstrata, genérica e vinculante, direitos, deveres, obrigações, ônus e permissões, cristalizados num só termo: **direito objetivo**, atuantes no mundo fático quando a hipótese de incidência da norma for acionada pelo seu componente de ligação com o mundo empírico, criando para os envolvidos o chamado **direito subjetivo**.

A este caminho ou método dá-se, também, o nome de **processo legislativo**. A importância deste tipo de processo é realçada pela Constituição Federal que dedica uma seção (Seção VIII do Capítulo I do Título IV) tão somente para traçar linhas gerais sobre os mesmos, as quais orientarão o legislador nos atos e nas fases de formação do ordenamento jurídico pátrio, seja atinente às normas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. São estas disposições constitucionais que regerão as normas infraconstitucionais patenteada nas figuras de Constituições estaduais, Leis Orgânicas municipais, leis complementares, leis ordinárias, medidas provisórias e outras normas de caráter abstrato e genérico equivalentes à lei, como são as resoluções do Poder Legislativo, as quais comportarão os denominados **regimentos internos**, que são, na rotina dos parlamentos, a fonte mais próxima dos atos e fases do processo de formação normativa.

Nas palavras de ANDYARA KLOPSTOCK SPROESSER, pode-se conceituar o processo legislativo como uma série de atos ordenados para um fim, qual seja o da elaboração de uma das espécies legislativas, que podem ser: emendas à Constituição, leis complementares à Constituição, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativo e resoluções legislativas (CF, art. 59).³

Poderá, o processo legislativo, adotar procedimento legislativo padrão ou especial, dependendo da espécie legislativa que pretende externar, os quais compreenderão os atos numa seqüência metodológica necessária, pois se não envolvem o

² *Ibid.*, p. 136.

³ *Direito Parlamentar - Processo Legislativo*, São Paulo : Imprensa Oficial, 2000, p. 58.

embate contencioso de interesses, pode implicar num embate dialético de posições ideológicas e de interesse público.

Cada ato, previamente previsto no regimento interno da respectiva Casa Legislativa, possui uma importância jurídica no processo legislativo pois, como assevera ANDYARA KLOPSTOCK SPROESSER, cada ato processual tem seu fim próximo e específico, sendo que os atos seguintes ordenam-se para um outro fim, que, se não for conclusivo, será próximo e específico também, até que, finalmente, se ponha um fim remoto por excelência, porque arremata e completa todos os anteriores⁴. Esse será o fim conclusivo ou definitivo, o fim que se põe como limite, ou termo peremptório, conclusivo, do processo.⁵

Referidos atos, leciona ANDYARA KLOPSTOCK SPROESSER, tendem à realização de um fim próximo comum, que, por sua vez, se põe como intermediário do fim último do procedimento, tais atos objetivam um fim intermediário, preparatório do ato final, do fim remoto definitivo, conclusivo, razão pela qual eles constituem, no seu conjunto, as **etapas ou fases processuais**.⁶

Esta questão, julgamos, é essencial para o desenvolvimento do presente estudo já que, conforme verificaremos mais adiante, os recursos que poderão incidir no trâmite do processo legislativo recairão nas **etapas ou fases processuais**.

O processo judiciário e o processo administrativo, que, apesar de admitirem a incidência de recursos nas suas etapas e fases (vide o caso das decisões interlocutórias), a maioria esmagadora desses processos tonifica uma **decisão final (sentença ou acórdão)** como o objeto passível de receber um recurso, pois geralmente trata-se de uma decisão terminativa do processo no âmbito do respectivo Poder onde se encontra processo. O processo legislativo, por sua vez, toma outro rumo. Apesar de estar envolto num tecido jurídico de natureza constitucional, caracteriza-se, também, pela **expectativa do posicionamento político** do Chefe do Poder Executivo. Pode, assim, o projeto de lei a) ser sancionado e promulgado, b) ser vetado ou c) ser sancionado de forma tácita, devido ao silêncio do Chefe do Executivo e, somente nestas condições, é que pode falar em encerramento das fases do processo legislativo.⁷

Desta forma, depreende-se que, a interposição de um eventual recurso no trâmite do processo legislativo dar-se-á, **necessária e exclusivamente**, nas suas respectivas **etapas ou fases processuais**, pois o fim do processo legislativo é a obtenção de uma manifestação de aquiescência, discordância ou neutralidade da respectiva autoridade: ou o Chefe do Poder Executivo ou a Mesa da Casa Legislativa onde tramitou o processo. As eventuais pendências, deste modo, deverão ser tratadas no decorrer do processo, para desimpedir qualquer óbice de ordem constitucional ou regimental que venha eventualmente surgir na tramitação legislativa.

⁴ Ibid., p. 59.

⁵ Ibid., p. 59.

⁶ Ibid., p. 61.

⁷ José Celso de Mello Filho, em época pretérita, expressou que: "A elaboração normativa compreende, pois, fases obrigatórias e sucessivas, não sendo lícito suprimir-se qualquer delas. A formação das espécies normativas, de outro lado, e no mais das vezes, constitui um ato complexo, que resulta da fusão de vontades autônomas (do próprio Legislativo, através da deliberação, e do Executivo, pó meio da sanção)." (*Os aspectos da elaboração legislativa*, in O Estado de S. Paulo, edição de 1º de janeiro de 1980).

O fim de um recurso no processo legislativo não é reverter, ao término da sua tramitação, uma decisão desfavorável, mas **restabelecer** o equilíbrio das forças políticas no Parlamento, avivado pelo embate entre a minoria e a maioria, bem como **corrigir** eventuais interpretações a respeito da correta aplicação da Constituição e do Regimento interno.

Aliás, esta questão da proteção dos direitos da minoria parlamentar à correta observância dos preceitos jurídicos que envolvem o processo legislativo encontra-se dentre as preocupações de KELSEN com a normalidade democrática, inspirando-o, inclusive, a acrescentar a esta proteção o status de elemento inserto na **jurisdição constitucional**.

Mas KELSEN vai além. Vislumbra a possibilidade de atuação da jurisdição constitucional no próprio processo legislativo de formação das leis ou na atividade institucional do legislador, objetivando obstar ou estancar práticas parlamentares usuais nas denominadas “maiorias parlamentares” - alinhadas ou não ao Governo executivo -que, sob o véu da legitimidade e da legalidade, tendem a limitar o trabalho das denominadas “minorias parlamentares”, prejudicando a dialética do processo legislativo, com reflexos perversos de silenciar as vozes de representantes de parte da população. Cria-se, com isso, uma atmosfera de suposta iniquidade do jogo democrático, porque o Parlamento é a sede de discussão de matérias do mais alto interesse público, podendo anular a crítica e a fiscalização da oposição ou podendo criar dificuldades ou obstáculos para a normal gestão da administração pública.⁸

Em sede da questão da **correção** das decisões, o recurso no processo legislativo mais se aproxima daqueles recursos utilizados em face incidentes processuais deflagrados por decisões interlocutórias dos magistrados e que levam a exigir a interposição de recursos no decorrer do processo judiciário.

No processo legislativo, salienta ANDYARA KLOPSTOCK SPROESSER, o fim remoto conclusivo, que afinal é o fim comum de todos os atos processuais, é que dá **unidade** ao conjunto de todos os atos praticados em todas as etapas ou fases do processo. O processo, pois, constitui uma unidade de fim ou unidade teleológica. Fases do processo, conseqüentemente, vêm a ser o conjunto de atos que têm por finalidade um objeto ou um fim comum, intermediário do objeto final.⁹

Portanto, falar em recurso no processo legislativo significa falar em adequação da tramitação regimental do processo, ou em **correção da unidade lógica do processo**, valendo-se dos meios necessários para corrigir supostas irregularidades regimentais que se possam verificar na tramitação do projeto. Atende, também, à fórmula constitucional do devido processo legal, ao qual o processo legislativo deve ser tributário dessa garantia-princípio.¹⁰

⁸ Hans Kelsen, *jurisdição constitucional*, edição brasileira, São Paulo: Martins Fontes, 2003, p 181/182.

⁹ *Ob. cit.* p. 61, nota 3.

¹⁰ Andyara Klopstock Sproesser argumenta, com razão, a necessidade de incidência do princípio do *due process of law* na tramitação do processo legislativo, pois “é possível, no entanto, concluir...que existe, no âmbito federal, o que se pode chamar de princípio do devido processo legislativo. Vale isso dizer que as leis feitas pelo Congresso Nacional não de resultar do perfeito atendimento às normas procedimentais constantes da Constituição Federal.” (*ob. cit.* p. 55, nota 3)

Utilizado em larga escala no processo judiciário e numa escala menor no processo administrativo, o instrumento denominado *recurso* decorre do princípio do devido processo legal e do princípio do contraditório e da ampla defesa.

MOACYR AMARAL SANTOS lista, pelo menos, dois motivos que fundamentam a existência do recurso: em primeiro lugar satisfaz a uma exigência humana. Ninguém se conforma com uma única decisão, que lhe seja desfavorável. Em segundo lugar, não se pode olvidar a possibilidade de decisões injustas ou ilegais ou sentimentos menos dignos.¹¹ *Mutatis mutandi*, o grau de interesse de um deputado ou de um senador pela regularidade constitucional ou regimental da tramitação de um processo legislativo, não é menor do que daquele que vê a sua pretensão frustrada pela decisão final de um tribunal, juiz ou autoridade administrativa. Guarda sua proporcionalidade com os interesses não atendidos, comuns ou públicos, embora situado numa outra esfera de Poder.

Mas, qual é a importância de um recurso no decorrer do processo legislativo? A resposta advém da própria conceituação do instrumento denominado recurso.

O ministro MOACYR AMARAL SANTOS bem sintetiza o que é o recurso e para quê ele serve. De acordo com o renomado processualista - cuja lição pode e deve ser transportada do território do direito processo civil para o direito parlamentar:

“em princípio, todos os atos...podem ser impugnados, até mesmo simples despachos de expediente. Quando o ato impugnado é uma decisão final...ou decisão interlocutória, à impugnação se dá o nome de recurso. Por meio do recurso, a parte vencida, apontando e demonstrando o vício da decisão, provoca o reexame da matéria, visando a obter sua reforma ou modificação. Competente para o reexame, regra geral, será o órgão...hierarquicamente superior ao que proferiu a decisão recorrida, admitindo-se que o seja, em dadas hipóteses, o próprio...que a proferiu. Recurso é, pois, o poder de provocar o reexame de uma decisão, pela mesma autoridade...ou por outra hierarquicamente superior, visando a obter a sua reforma ou modificação.”¹²

No calor do debate político, a estrita observância aos cânones regulamentares do processo legislativo pode ceder passo à paixão inebriante pela defesa de um interesse, podendo colocar em risco a correta e reta tramitação nos moldes regimentais.

O recurso permite, pois, ao parlamentar que se sentir prejudicado por uma decisão superior que contrarie seu interesse ou que supostamente viole regra constitucional ou regimental corrigir eventuais atecnias, vícios, meras irregularidades ou atos que se desviem do ordenamento jurídico e das normas afeitas ao processo legislativo. Interpondo um recurso, o parlamentar ou, em condições permitidas, o bloco parlamentar ou partido político poderão suscitar o Presidente, a Mesa Diretora ou o Plenário da Casa Legislativa a reexaminar uma questão de direito parlamentar decidida de forma monocrática e que esteja causando uma desconformidade com a norma jurídica regente.

Busca-se, repita-se, no coração do próprio Poder Legislativo, a correção através de um **reexame**, da matéria questionada, cujo resultado pode provocar ou esteja a provocar distorções na condução do processo legislativo.

¹¹ *Primeiras linhas de direito processual civil*, 12. ed, Saraiva: São Paulo, 1992, p. 84.

¹² *Ibid.*, p. 81/82.

No presente estudo, limitar-nos-emos a análise de instrumentos constitucionais e regimentais que poderão levar ao reexame de uma questão concernente ao processo legislativo.

Porém, para levarmos até o fim esta tarefa, é necessário procedermos algumas considerações a respeito do assunto, para melhor situa-lo no panorama constitucional estadual.

3. O PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL E A SUA REGULAMENTAÇÃO

No âmbito da competência legislativa do Estado de São Paulo, o processo legislativo é conduzido pela Assembléia Legislativa estadual, órgão do Poder Legislativo. A Assembléia Legislativa é vinculada às regras de estruturação institucional previstas na Constituição Federal e na Constituição estadual e por norma infra-constitucionais dispostas para regular a sua área administrativa e, principalmente, a sua área legislativa, cuja norma jurídica mais utilizada, além da Constituição estadual, é o Regimento Interno, materializado através de uma resolução com força de lei.

A Constituição do Estado de São Paulo é a fonte imediata de validade, em termos de normas peculiares, do processo legislativo paulista. Há uma seção (Seção 21, do Capítulo II do Título II) destinada tão somente para regulamentar o processo legislativo estadual, estendendo-se, essa seção, do artigo 21 ao artigo 29 do Texto Maior estadual.

Entretanto, imputa-se ao Regimento Interno da Assembléia Legislativa a pecha de principal repositário das normas procedimentais atinentes ao processo legislativo, atuando como verdadeiro "código de processo legislativo estadual".

Na doutrina de HELY LOPES MEIRELLES,

"os regimentos internos são conceituados como atos administrativos normativos de atuação interna, dado que se destinam a reger o funcionamento de órgãos colegiados e de corporações legislativas, sendo posto em vigência por resolução e, tratando-se de regimento de corporações legislativas, seu principal objetivo é regular o funcionamento do Plenário para suas deliberações e demais atos de economia interna."¹³

Para JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO,

"Os Regimentos Internos constituem a Lei Maior que disciplina a vida político-administrativa das Câmaras Legislativas, ressalvada, evidentemente, a superioridade jurídico-formal das regras inscritas nos Textos Constitucionais."¹⁴

SAULO RAMOS é enfático ao taxar as normas do regimento interno como normas de direito público. Para o eminente advogado:

¹³ *Direito administrativo brasileiro*. 19. ed., São Paulo : RT, 1994, p. 164/165.

¹⁴ Os aspectos da elaboração legislativa, *in: O Estado de S. Paulo*, edição de 1º de janeiro de 1980.

“na ciência jurídica há princípios incontornáveis. Em direito privado pode-se praticar tudo o que a lei não proíbe. Em direito público somente se pode fazer aquilo que a lei expressamente permite. Regimento Interno do Poder Legislativo reúne normas de direito público, tanto que regula o processo legislativo.”¹⁵

Para AURO AUGUSTO CALIMAN:

“o primeiro projeto de regimento da assembleia legislativa de s. Paulo”, apresentado em 1835 e transformado na lei 23, de 12 de fevereiro de 1836, já continha, em seu artigo 47, normas de elaboração legislativa: *os projetos de lei serão escritos por artigos em forma legislativa, contendo só disposições; podem porém ser precedidos da exposição de motivos por palavra ou por escrito.* Até o advento da Constituição Federal de 1988, matéria desta natureza era disciplinada, no âmbito federal, em sede de regimento interno. É inédito o dispositivo constitucional (art. 59 da cf) de exigência de lei complementar para dispor sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Já em São Paulo, desde 1972, as normas até então regimentais sobre elaboração legislativa mereceram a edição de lei complementar (lc nº 60). Para o poder que detém a competência de fazer as leis, o regimento interno. Ele vai haurir sua fundamentação diretamente no texto constitucional. Trata-se de um conjunto de normas de estrutura, assim cognominadas por Norberto Bobbio, *normas para a produção jurídica, normas que regulam os procedimentos de regulamentação jurídica.*”¹⁶

Existem outras normas conexas ao Regimento Interno e que auxiliam os operadores do processo legislativo estadual na tarefa de sua honrosa condução, das quais, destacamos as mais importantes, tal como a Lei Complementar estadual nº 863, de 29 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a elaboração, a redação, alteração e a consolidação das leis conforme determina o item 16 do parágrafo único do artigo 23 da Constituição do Estado.

Assim, é de grande relevância o papel exercido pelo Regimento Interno na tramitação do processo legislativo estadual, sendo-lhe vinculante as suas normas, gerando, inclusive, direito público subjetivo à sua fiel observância. Se inobservado, prevê mecanismos de correção, os quais, acima, tipificamos como recursos. A seguir, veremos quais são os dispositivos regimentais que poderão ser tipificados como recursos no âmbito do processo legislativo.

4. RECURSOS NO PROCESSO LEGISLATIVO E SEUS PRESSUPOSTOS

Nesta fase do estudo, examinaremos os dispositivos constitucionais e regimentais que se destinam a promover, como dissemos, o **restabelecimento** do equilíbrio das forças políticas no Parlamento e a **correção** dos atos legislativos porventura elaborados contendo alguma irregularidade formal ou vício insanável, os quais poderão **embaraçar** o normal desenvolvimento da tramitação do processo legislativo.

¹⁵ *In Advogado e coronel*, artigo publicado no jornal *Folha de São Paulo* em 15/03/2004, p. A3.

¹⁶ Nota introdutória ao livro *Normas Conexas ao Regimento Interno*, edição interna da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, 2002. p. 07.

Preliminarmente, para o exercício e admissibilidade do direito recursal pelo parlamentar será preciso o atendimento a alguns **pressupostos** de ordem **subjéctiva** e de ordem **objectiva**. Isto porque, o franqueamento indiscriminado deste direito poderia criar situações constrangedoras de constante conturbação dos trabalhos legislativos, impedindo o fluxo normal do mesmo.

Pressupostos objectivos seriam aqueles ligados à **recorribilidade** do ato decisório; a **tempestividade** do recurso e a **adequação** e **tipificação** do recurso, elementos que discutiremos mais adiante.

Em relação aos **pressupostos subjéctivos**, estes aderem à pessoa que pode valer-se do recurso. Aqui, diz-se respeito à **legitimidade**, que não poderá cindir-se em aspectos de ordem externa e interna, pois o instrumento recursal somente poderá ser utilizado pelo deputado, de qualquer dos partidos políticos ou blocos parlamentares ou lideranças existentes na Casa Legislativa. Nenhuma outra pessoa que não seja deputado poderá servir-se do recurso, mesmo que ela participe de uma ou duas fases da tramitação, a exemplo do Governador do Estado, do Presidente do Tribunal de Justiça e do Procurador-Geral de Justiça, autoridades estas que tem ou o poder de iniciar o processo legislativo (caso do Governador do Estado, do Presidente do Tribunal de Justiça e do Procurador-Geral de Justiça) ou o poder de, como ato final, promulgar ou obstar o produto extraído do processo legislativo (caso do Governador do Estado). Pode-se, de passagem e pretextos remotos, sugerir que o Governador do Estado tenha uma *legitimidade delegada* na pessoa do deputado que exercer a liderança do Governo no seio da Casa Legislativa para interpor recursos nas situações que reclamem a utilização deste meio correctivo. Mas a legitimidade recai, ainda, na pessoa do deputado que exercer esta função política.

Pode-se, sim, identificar o pressuposto subjéctivo relacionado ao órgão para o qual o deputado poderá recorrer de uma decisão, qual seja, o **Presidente**, a **Mesa**, o **Presidente de Comissão** e o **Plenário**, órgão de segunda instância por excelência.

Voltando à questão dos pressupostos objectivos, comecemos pela **recorribilidade do ato decisório**. Como bem lembra MOACYR AMARAL SANTOS, nem todos os atos são recorríveis, mas tão somente, aqueles que a norma jurídica permite utilizar instrumentos regimentais para forçar, *intra domus*, o reexame e a possível reforma do ato decisório guerreado. No caso do processo legislativo, o Regimento Interno prevê quais as situações que poderão demandar a interposição de um recurso.

Em se tratando do Regimento Interno da Assembléia Legislativa paulista identificamos algumas situações que poderão suscitar maiores indagações a respeito da normalidade do ato de decisão. Vejamos:

- Art. 13, § 1º, 1 da Constituição estadual - competindo às comissões, em razão da matéria de sua competência, discutir e votar projetos de lei que dispensarem, na forma do Regimento Interno, a competência do Plenário, salvo se houver, para decisão deste, **requerimento** de um décimo dos membros da Assembléia Legislativa¹⁷ ;

- Art. 18, II, c do RI - em relação às proposições, quando o presidente deixar de aceitar qualquer proposição que não atenda às exigências regimentais;

- Art. 18, II, *d* do RI - em relação às proposições, quando o presidente não aceitar requerimento de audiência de Comissões quando impertinente, ou quando sobre a proposição já se tenham pronunciado em número regimental;
- Art. 18, II, *e* do RI - declarar prejudicada qualquer proposição que assim deva ser considerada, na conformidade regimental;
- Art. 18, V, do RI - quanto às publicações, quando o presidente não permitir a publicação de pronunciamentos que contenham ofensas às instituições nacionais, propaganda de guerra, subservação da ordem política e social, de preconceito de raça, religião ou classe, ou que configurem crime contra a honra, ou incitamento à prática de delito de qualquer natureza;
- Art. 18, I, *h* do RI cc. Artigos 38, XIV e 65 do RI - quando competir ao presidente resolver definitivamente **recursos** contra a decisão de presidente da Comissão, em questão de ordem por este resolvida;
- Art. 21, V do RI - quando competir ao 1º Secretário decidir, em primeira instância, **recursos** contra atos da direção geral da Secretaria;
- Art. 39 do RI - no que toca ao órgão diretivo das Comissões, compete ao presidente conhecer dos **recursos** interpostos por qualquer membro de Comissão em relação aos atos e deliberações do presidente da Comissão sobre questões de ordem;
- Art. 61 §§ 2º e 3º do RI - nos casos em que não forem atendidos requerimentos de deputados solicitando a designação de Relator Especial para as proposições em regime de tramitação ordinária;
- Art. 70, § 2º do RI - quando qualquer deputado pretender que outra Comissão se manifeste sobre determinada matéria e ver frustrada a apreciação do **requerimento** dirigido ao presidente da Assembléia;
- Art. 135, § 2º do RI - faculta ao autor, quando sua proposição for dada como inconstitucional ou anti-regimental, **requerer** ao presidente a audiência da Comissão de Constituição e Justiça;
- Art. 167 do RI - no caso de entender o presidente da Assembléia que determinado requerimento de informação não deva ser encaminhado, e após a insistência do autor do mesmo, após ser comunicado da decisão, o presidente encaminhará a questão para deliberação da Comissão de Constituição e Justiça que dará o respectivo parecer: se favorável, o requerimento será transmitido; ao contrário, será arquivado;
- Art. 186 do RI - permite ao deputado, mesmo havendo orador na tribuna, como exceção à regra, fazer **reclamação** quanto à não observância do Regimento em relação ao assunto em debate;
- Art. 218, § 3º do RI - quando, após a aprovação da redação final e até a expedição do autógrafa verificar-se inexatidão do texto, a Mesa procederá à respectiva correção, da qual dará conhecimento ao Plenário. Não havendo **impugnação**, considerar-se-á aceita a correção; em caso contrário, será reaberta a discussão para decisão final do Plenário.

¹⁷ O artigo 58, § 2º, I, da Constituição Federal é mais explícito e denomina de **recurso** o que a Constituição paulista tipifica como **requerimento**.

• Art. 153 do RI - a matéria constante de projeto de lei rejeitado não poderá ser renovado na mesma sessão legislativa, a não ser mediante **proposta** da maioria absoluta dos membros da Assembléia.

• Art. 174, § 1º do RI - A emenda, substitutivo ou subemenda não aceita nos termos deste artigo constituirá proposição autônoma, caso **requiera** o respectivo autor.

• Art. 183, § 2º do RI - quando aqueles projetos de lei que receberam parecer contrário da Comissão de Constituição e Justiça, serão **objeto de discussão e votação prévia, pelo Plenário**, quanto à constitucionalidade, legalidade e juridicidade

O elenco de situações supra apresentado não encerra, não exaure, todavia, a possibilidade de surgirem outras situações que reclamem da utilização dos meios recursais necessários para se alterar uma decisão. A lista indica possíveis fatos que poderão ocorrer e, no caso da negativa de seguimento de um requerimento, por exemplo, supõe-se existir a possibilidade de se provocar um órgão superior àquele que logrou produzir um ato decisório, numa aplicação análoga do princípio do duplo grau de jurisdição.

O deputado não pode carecer de expectativas palpáveis de obter, quando sua pretensão ou do seu partido não seja atendida ou seja indeferida, um remédio jurídico capaz de levar a sua inconformidade ao conhecimento da esfera decisória mais alta do que aquela pela qual passou a sua pretensão ou levar à esfera suprema do Poder Legislativo, qual seja, o Plenário, o conhecimento e deliberação da questão controvertida. A decisão do Supremo Tribunal Federal carreada para este estudo, logo adiante, parece bem externar esta visão recursal do Plenário da Casa Legislativa.

Diz-se ser **o Plenário órgão de segunda instância por excelência** porque reserva-se, a ele, a essencial importância e legitimidade de conhecer e decidir sobre as questões afetas ao Parlamento, principalmente na seara do processo legislativo, onde a sua decisão é soberana.

Tanto é que o Supremo Tribunal Federal plantou o seguinte entendimento:

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

regimental) e não podendo a prestação da tutela jurisdicional abranger todos eles, constata-se, de plano, a sua absoluta inutilidade, eis que o ato restaria ileso pelo outro fundamento. Tanto a doutrina como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entendem que não se presta a tutela jurisdicional, inclusive em mandado de segurança, quando a decisão não traz proveito aos impetrantes. Aplicação do princípio contido na Súmula 283 e no MS nº 20.498-DF. 2. Mandado de segurança não conhecido. MS 21374 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Julgamento: 13/08/199, Órgão Julgador: TRIBUNAL PLENO (grifo nosso)”

Assim, a melhor interpretação que se pode dar ao Regimento Interno, é a de se buscar, nas suas disposições, os meios que essencialmente caracterizem uma fórmula de correção e provocação do reexame e/ou reforma de uma decisão, nas situações várias que eventualmente possam surgir nas rotinas legislativas.

Quanto à **tempestividade** do recurso, este deve ser interposto dentro de uma das etapas ou fases em que foi tomado o ato decisório: **fase de apresentação, fase de instrução, fase de deliberação** (pelo Legislativo e pelo Executivo) e **fase de positivação**.¹⁸ Caso contrário, superada uma fase, não há o retorno para a mesma, caminhando o processo numa forma lógica e concatenada para a produção de um ato final, qual seja, a produção e positivação de uma das espécies legislativas previstas no artigo 59 da Constituição Federal (art. 21 da Constituição paulista). Se não apresentado no tempo oportuno, prescreve o direito do deputado de interpor o recurso.

Finalmente, no que se refere à **adequação** e a **tipificação** do recurso, isso quer significar que, ao contrário do direito processual civil, que para cada caso caberia um tipo adequado, no processo legislativo importa conferir se o momento (etapa, fase) é oportuno para solicitar ao órgão superior o reexame do ato adotado, solicitando, ainda e se for o caso, a reforma da decisão.

Não há no Regimento Interno, título, capítulo, seção, artigo ou dispositivo que regulamente a questão do recurso no processo legislativo paulista. Aliás, cabe aqui uma observação: na maioria dos casos retro apresentados não tipifica os atos que requerem o reexame da questão com o nome de **recurso**, ou, em outros casos, diga que se deva interpor recurso naquela determinada situação.

Em primeiro lugar, o nome que se adote ao ato que vise corrigir, pedir reexame ou solicitar reforma de uma decisão não importa. O que interessa é o **conteúdo**, a **essência** e a **finalidade** consubstanciados no ato a ser utilizado. Decorre da interpretação que se confere ao dispositivo e, verificando que ele revela um objetivo que expresse e demonstre a insatisfação do deputado com a decisão tomada, decorrerá a razão de ser do indigitado instrumento regimental.

Recurso, reclamação, requerimento, impugnação são termos que, se visam buscar a reapreciação da matéria e a sua reforma, podemos dizer que estamos diante de um recurso, mesmo que não imprima esta denominação. Importa, repita-se, **interpretar** e **compreender** a sua essência, ajustados, interpretação e compreensão como atos volitivos

¹⁸ Andyara Klopstock Sproesser, *direito parlamentar - processo legislativo*, São Paulo: Imprensa Oficial, 2000, p. 63/140.

de co-implicação e complementariedade. Caso contrário, prevaleceria o excessivo apego ao formalismo regimental, desvirtuando a validade de uma aplicação análoga ao processo legislativo - e adequado às suas peculiaridades - do **princípio da instrumentalidade** das formas, princípio que privilegia mais os **fins** do que os **meios** a serem atingidos.

5. EFEITOS DO RECURSO

Interposto o recurso (ou ato de conteúdo similar), advirão alguns efeitos. O primeiro deles é o **efeito devolutivo**, pois devolve ao órgão superior, com competência para conhecer e deliberar sobre o pedido, o conhecimento pleno sobre a matéria recorrida, permitindo-lhe, desta forma, amplitude sobre a questão, possibilitando-lhe uma visão maior sobre o ocorrido e, conseqüentemente, melhores condições de prolatar uma nova decisão sobre o caso, mantendo inalterada da decisão da autoridade recorrida ou reformando-a.

Um outro efeito que pode aparecer é o **efeito suspensivo**. Enquanto o órgão recursal não analisar ou deliberar sobre a questão controvertida, objeto do recurso, a tramitação do processo ficará suspensa até a decisão final. Podemos citar como exemplo da incidência desse tipo de efeito a situação que surge na hipótese do § 2º do artigo 135 do RI, quando a Comissão de Constituição e Justiça *restituir* a tramitação regimental da proposição, o que **pressupõe** que houve **suspensão do expediente até a decisão da CCJ**.

Efeito natural do recurso é a tomada de uma nova decisão, mesmo que esta mantenha inalterada a decisão recorrida. Ocorre, então, o **efeito substitutivo**, pois a nova decisão transfigura o novo entendimento sobre a questão, mesmo sendo, repita-se, para mantê-la. Não há, pois, confusão entre órgão *ad quo* e órgão *ad quem*.

Dentro desta idéia de efeito natural do recurso, de tomada de uma nova decisão, transparece a idéia de **definitividade** sobre a matéria, que poderá gerar: **a)** a criação de precedentes, para a aplicação em casos futuros e **b)** a fixação da idéia de **certeza do direito e segurança jurídica** no desenvolvimento dos trabalhos, consubstanciado no processo legislativo, pois, no âmbito do Poder Legislativo, a pendência encontrar-se-ia **resolvida**.

6. "COISA JULGADA LEGISLATIVA": POSSÍVEL EFEITO DO RECURSO NO PROCESSO LEGISLATIVO OU APENAS MAIS UMA MATÉRIA INTERNA CORPORIS?

Decorrente do **efeito da definitividade**, surge uma indagação: pode deste efeito derivar a idéia de uma "coisa julgada legislativa" ou trata-se, apenas, de uma matéria *interna corporis* revestida de inoponibilidade de contestações?

No campo do direito processual judiciário (penal, civil, trabalhista) o tema é tratado pelo respectivo código procedimental. Porém, possui raiz comum, qual seja, o enunciado no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal: a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a **coisa julgada**.

O instituto da **coisa julgada**, em síntese, corresponde à imutabilidade de uma decisão judicial, quando não caiba mais recursos ou, mesmo cabendo, deflui o prazo para interpô-los, incidindo o referido efeito. Tratando-se de processo judiciário, o efeito petrifica a decisão do juiz ou tribunal.

Em sede de processo administrativo, à decisão não se confere o efeito da coisa julgada administrativa, porque o princípio da **inafastabilidade da jurisdição** (art. 5º, XXXV, da CF - *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*) abre sempre a possibilidade, ao interessado, de ir buscar junto ao Poder Judiciário aquilo que não obteve perante a Administração Pública.

HELY LOPES MEIRELLES anota que:

“a denominada coisa julgada administrativa, que, na verdade, é apenas uma preclusão de efeitos internos, não tem o alcance da coisa julgada judicial, porque o ato jurisdicional da Administração não deixa de ser um simples ato administrativo decisório, sem a força conclusiva do ato jurisdicional do Poder Judiciário...Esse poder, nos sistemas constitucionais que não adotam o contencioso administrativo, é privativo das decisões judiciais.”¹⁹

Muito embora não deixemos de concordar com o saudoso administrativista, este entendimento, como resposta à indagação inicialmente lançada, ainda não nos satisfaz. Isso porque, uma decisão produzida no âmbito do Poder Legislativo se reveste da qualidade de decisão *interna corporis*, cuja eficácia importa, tão somente, ao Poder onde a decisão foi produzida, inatacável por decisão oriunda do Poder Judiciário. Este não adentra na análise da decisão porque entende que ela traduz um mérito próprio do Poder Legislativo, de manejo e interpretação das suas atribuições institucionais.

Sobejam decisões da Suprema Corte brasileira no sentido de não entrar no mérito dos atos legislativos. Erigiram este entendimento como regra quase que absoluta, reservando a sua atuação de jurisdição constitucional e de maneira difusa a casos pontuais oriundos da atividade legislativa das Casas Legislativas, tal como a inobservância obrigatória de uma regra constitucional. Neste sentido, ALEXANDRE DE MORAES expõe o assunto, informando que, no STF, formaram-se duas correntes a este respeito:

“Pela Posição Majoritária, Confirmando Tradicional Entendimento Do Pretório Excelso, Compete Ao Poder Judiciário Analisar, Em Sede De Mandado De Segurança (Rtj 112/1023) Ajuizado Por Parlamentar, A Regularidade Na Observância Por Parte Do Congresso Nacional De Normas Constitucionais Referentes Ao Processo Legislativo, Uma Vez Que Os Congressistas Têm Direito Líquido E Certo A Não Participarem De Processo Legislativo Vedado Pela Constituição Federal.”²⁰

Retornando à questão da **insondabilidade das matérias *interna corporis***, no mesmo Acórdão citado por ALEXANDRE DE MORAES, o Supremo Tribunal Federal

¹⁹ *Direito administrativo brasileiro*, 19. ed., São Paulo : RT, 1994, p. 584.

²⁰ *Direito constitucional*. 4. ed., São Paulo : Atlas, 1998. p. 504.

cravou o entendimento de que “interpretações de normas regimentais, por tratarem de assunto *interna corporis*, são insuscetíveis de apreciação judiciária.”²¹

Podemos lembrar de outros acórdãos:

“EMENTA:- Mandado de segurança. 2. Ato da Mesa da Câmara dos Deputados, confirmado pela Comissão de Constituição e Justiça e Redação da referida Casa legislativa, sobre a cassação do mandato do impetrante por comportamento incompatível com o decoro parlamentar. 3. Pretende-se a extinção do procedimento de perda do mandato. Sustenta-se que a cassação do mandato, para nova legislatura, fica restrita à hipótese de, no curso dessa legislatura, se verificarem condutas, dela contemporâneas, capituláveis como atentatórias do decoro parlamentar. 4. Não configurada a relevância dos fundamentos da impetração. Liminar indeferida. 5. Parecer da Procuradoria-Geral da República pela prejudicialidade do mandado de segurança, em face da perda de objeto; no mérito, pela denegação da ordem. 6. Tese invocada, acerca da inexistência de contemporaneidade entre o fato típico e a competência da atual legislatura, que se rejeita. 7. Não há reexaminar, em mandado de segurança, fatos e provas. 8. Não cabe, no âmbito do mandado de segurança, também discutir deliberação ‘interna corporis’, da Casa Legislativa. Escapa ao controle do Judiciário, no que concerne a seu mérito, juízo sobre fatos que se reserva, privativamente, à Casa do Congresso Nacional formulá-lo. 9. Mandado de segurança MS 22183 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA. Rel. Min. Marco Aurélio Órgão Julgador: TRIBUNAL PLENO Publicação: DJ DATA-12-12-97”

“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, QUE INDEFERIU, PARA FINS DE REGISTRO, CANDIDATURA AO CARGO DE 3º SECRETÁRIO DA MESA, ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 8º DO REGIMENTO DA CÂMARA E DO § 1º DO ART. 58 DA CONSTITUIÇÃO. 1. Ato do Presidente da Câmara que, tendo em vista a impossibilidade, pelo critério proporcional, defere, para fins de registro, a candidatura para o cargo de Presidente e indefere para o de membro titular da Mesa. 2. Mandado de Segurança impetrado para o fim de anular a eleição da Mesa da Câmara e validar o registro da candidatura ao cargo de 3º Secretário. 3. Decisão fundada, exclusivamente, em norma regimental referente à composição da Mesa e indicação de candidaturas para seus cargos (art. 8º). 3.1 O fundamento regimental, por ser matéria interna corporis, só pode encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não ficando sujeito à apreciação do Poder Judiciário. 3.2 Inexistência de fundamento constitucional (art.58, § 1º), caso em que a questão poderia ser submetida ao Judiciário. 4. Mandado de segurança não conhecido, por maioria de sete votos contra quatro. Cassação da liminar concedida. MS 22494 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator (a): Min. MAURICIO CORREA Julgamento: 19/12/1996 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação: DJ DATA-27-0697”

“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, RELATIVO À TRAMITAÇÃO DE EMENDA CONSTITUCIONAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DE DIVERSAS NORMAS DO REGIMENTO INTERNO E DO ART. 60, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRELIMINAR: IMPETRAÇÃO NÃO CONHECIDA QUANTO AOS FUNDAMENTOS REGIMENTAIS, POR SE TRATAR DE MATÉRIA ‘INTERNA CORPORIS’ QUE SÓ PODE ENCONTRAR SOLUÇÃO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO, NÃO SUJEITA À APRECIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO; CONHECIMENTO QUANTO AO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. MÉRITO: REAPRESENTAÇÃO, NA MESMA SESSÃO LEGISLATIVA, DE PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DO PODER EXECUTIVO, QUE MODIFICA O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, ESTABELECE

²¹ Ibid., p. 504

NORMAS DE TRANSIÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS (PEC Nº 33-A, DE 1995). I - Preliminar. 1. Impugnação de ato do Presidente da Câmara dos Deputados que submeteu a discussão e votação emenda aglutinativa, com alegação de que, além de ofender ao par. único do art. 43 e ao § 3º do art. 118, estava prejudicada nos termos do inc. VI do art. 163, e que deveria ter sido declarada prejudicada, a teor do que dispõe o n. 1 do inc. I do art. 17, todos do Regimento Interno, lesando o direito dos impetrantes de terem assegurados os princípios da legalidade e moralidade durante o processo de elaboração legislativa. A alegação, contrariada pelas informações, de impedimento do relator - matéria de fato - e de que a emenda aglutinativa inova e aproveita matérias prejudicada e rejeitada, para reputá-la inadmissível de apreciação, é questão 'interna corporis' do Poder Legislativo, não sujeita à reapreciação pelo Poder Judiciário. Mandado de segurança não conhecido nesta parte. 2. Entretanto, ainda que a inicial não se refira ao § 5º do art. 60 da Constituição, ela menciona dispositivo regimental com a mesma regra; assim interpretada, chega-se à conclusão que nela há insita uma questão constitucional, esta sim, sujeita ao controle jurisdicional. Mandado de segurança conhecido quanto à alegação de impossibilidade de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada poder ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. II - Mérito. 1. Não ocorre contrariedade ao § 5º do art. 60 da Constituição na medida em que o Presidente da Câmara dos Deputados, autoridade coatora, aplica dispositivo regimental adequado e declara prejudicada a proposição que tiver substitutivo aprovado, e não rejeitado, ressalvados os destaques (art. 163, V). 2. É de ver-se, pois, que tendo a Câmara dos Deputados apenas rejeitado o substitutivo, e não o projeto que veio por mensagem do Poder Executivo, não se cuida de aplicar a norma do art. 60, § 5º, da Constituição. Por isso mesmo, afastada a rejeição do substitutivo, nada impede que se prossiga na votação do projeto originário. O que não pode ser votado na mesma sessão legislativa é a emenda rejeitada ou havida por prejudicada, e não o substitutivo que é uma subespécie do projeto originariamente proposto. 3. Mandado de segurança conhecido em parte, e nesta parte indeferido.

MS23388/DF. DISTRITO FEDERAL. MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. Néri da Silveira. Órgão Tribunal Pleno. Publicação: DJ DATA-20-04-01"

Percebe-se, muito claramente, que, as decisões inerentes ao processo legislativo, adotadas após a interpretação da norma regimental cabível ao caso, não poderão sofrer censura ou crítica dos órgãos judiciários, por se tratar de um assunto voltado à livre deliberação parlamentar, inerente, inclusive, ao exercício do seu mandato.

Criou-se uma espécie de "blindagem jurídica" em torno das questões *interna corporis*, às quais se subsumem os atos decisórios adstritos ao processo legislativo, imunizando-as do acesso judicial ao seu mérito. Pode-se fundamentar essa "blindagem" na compreensão de dois institutos constitucionais: a **separação de poderes do Estado e a liberdade do exercício do mandato parlamentar**.

Filiados à corrente majoritária, os Ministros NÉRI DA SILVEIRA e FRANCISCO REZEK, em transcrição apresentada por ALEXANDRE DE MORAES, deram o tom exato da não-ingerência judiciária nos assuntos corporativos do Poder Legislativo, fundados na **separação de poderes do Estado e na liberdade do exercício do mandato parlamentar**, registrando o seguinte:

"Da mesma forma e com abono no art. 2º da Constituição Federal, o ministro Nelson Néri afirmou que 'com efeito, a separação dos poderes da república, como princípio básico da nossa ordem constitucional, aconselha que cada poder exercite suas funções, com autonomia, sem a interferência dos demais. No que concerne ao poder judiciário, é certo, a Constituição lhe confere competência para tomar conhecimento de fatos e atos ocorri-

dos no âmbito dos outros poderes, mas isso há de dar-se nos limites que a Constituição autoriza, na salvaguarda do equilíbrio e da própria independência dos poderes, qual autêntica função moderadora, e na asseguarção dos direitos e garantias dos indivíduos e de quem quer que tenha sofrido lesão de direito ou esteja ameaçado de violência, em virtude dos atos impugnados. Fora desse amplo domínio de sua atuação, não compete ao Poder Judiciário conhecer de questões ou controvérsias da intimidade dos outros poderes, cujo campo de atuação a Constituição define, com os respectivos limites. Nem as questões de conveniência e oportunidade, nem as matérias *interna corporis* hão de passar pelo crivo do judiciário, desde que lesão a direito subjetivo não se configure!...Em abono à tese do controle jurisdicional somente em relação às normas de processo legislativo previstas na própria constituição federal, afirmou o ministro Francisco Rezek que o processo legislativo é regido pela própria constituição, com grande minúcia, de tal sorte que temas relacionados à produção legislativa podem configurar questões diretamente constitucionais, de inevitável competência judiciária, concluindo em relação ao regimento interno que 'são normas que, uma vez observada a constituição federal, as Casas do Congresso elaboram para reger a liturgia do seu trabalho cotidiano, mesmo quando em instância grave como aquela da mudança de Constituição. E são normas - as do regimento - que as Casas podem modificar, em condições menos estritas do que aquelas que regem a mudança da própria constituição. Não consigo, por esse motivo abonar...a doutrina que estima que matéria regimental, quando suscite controvérsia entre membros do congresso nacional, deve solver-se em juízo.'²²

Pelo que se viu, a jurisprudência constitucional pátria rechaça impugnações às decisões forjadas no âmbito do Poder Legislativo sobre a aplicação e interpretação das normas regimentais, tornando, estas decisões, imunes à interpretação judicial.

Valem por si só, pois auferem sua força e validade na teoria e nos princípios da **separação de poderes do Estado e na liberdade do exercício do mandato parlamentar.**

Deflui disso, a possibilidade de se pensar em revestir os efeitos dos atos decisórios nos processos legislativos com uma roupagem análoga à do efeito da coisa julgada no processo judiciário, devido à blindagem contra refutações que o Supremo Tribunal Federal tingiu a matéria *interna corporis*.

Logicamente, advertimos, o princípio da **inafastabilidade da jurisdição** (art. 5º, XXXV, da CF - *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*) abre sempre a possibilidade de se levar ao Poder Judiciário o conhecimento sobre uma eventual irregularidade ou abuso de poder/autoridade que vilipendie uma norma jurídica tal como é o Regimento Interno. Mas será uma análise caso a caso.

7. CONCLUSÕES

Diante do exposto, procuramos lançar algumas luzes sobre um aspecto muito pouco explorado pela nossa doutrina, revelando a elasticidade de interpretação que se pode conferir às normas que regem o processo legislativo, em especial, o processo legislativo paulista. Denota que os problemas legislativos surgem, se desenvolvem e se encerram no seio da corporação parlamentar, prescindindo do auxílio crítico do

²² *Direito Constitucional*, 4. ed., São Paulo : Atlas, 1998, p. 506/507.

Poder Judiciário para solve-los. Não afastamos de todo o acesso à Justiça, mas procedemos à verificação de que o próprio órgão de cúpula da Justiça - o Supremo Tribunal Federal - localiza fora dos seus domínios a resolução das pendências que porventura possam surgir na tramitação do processo legislativo.

Assim, o Supremo Tribunal Federal crava as fronteiras entre os Poderes a serem respeitadas, emergindo, contudo, na qualidade de guardião da Constituição quando esta é violada em sua autoridade de norma conferente de validade e efetividade a todo sistema jurídico infraconstitucional.

Debater o direito, interpreta-lo e se bater pela sua escorreita observação é a tarefa de todos os cidadãos, principalmente daqueles que tem por obrigação a sua criação e proteção, necessidade vital para o exercício da cidadania e para a sobrevivência do Estado Democrático de Direito.