DEMOCRACIA E CONSTITUIÇÃO: CONTROLE PREVENTIVO DOS ATOS *INTERNA CORPORIS* DO LEGISLATIVO PELO PODER JUDICIÁRIO

DEMOCRACY AND CONSTITUTION: JUDICIAL REVIEW OF LEGISLATIVE INTERNA CORPORIS ACTS BY THE JUDICIARY

Martonio Mont'Alverne Barreto Lima

Maria Alice Pinheiro Nogueira

RESUMO

O exame dos aspectos mais relevantes que norteiam o ordenamento jurídico pátrio indica a necessidade de se averiguar a postura ativista adotada pelo Supremo Tribunal Federal, diante, principalmente, dos atos deliberativos internos do parlamento brasileiro. A fiscalização da adequação constitucional prévia foi atribuída expressamente ao Legislativo e ao Executivo, devendo o Judiciário manifestar-se apenas posteriormente, em relação a normas que já ingressaram no ordenamento jurídico. Nessa perspectiva, a pesquisa tem como objetivo demonstrar a impossibilidade de realização do controle judicial preventivo de constitucionalidade diante do processo legislativo, como forma de se resguardar a separação de poderes, sob a ótica teórica e casuística, em especial, por meio da análise do julgamento do mandado de segurança nº 31.816, de relatoria do Ministro Luiz Fux, que determinou a necessidade de apreciação dos vetos presidenciais em ordem cronológica pelo Congresso Nacional. O tema suscita discussões, em virtude, principalmente, das decisões interventivas do Judiciário na seara interna do Legislativo. Acerca do caso, propõe-se o fortalecimento do parlamento, como forma de inibir a cultura da "juristocracia", pela qual o Judiciário surge como o poder do Estado dotado de credibilidade para solucionar quaisquer demandas.

PALAVRAS-CHAVE: Controle judicial preventivo de constitucionalidade; Processo legislativo; Jurisdição; Poder Legislativo; Atos *interna corporis.*

ABSTRACT

The examination of the most relevant aspects that guide the Brazilian legal system indicates the need to investigate the activist stance adopted by the Supreme Court, on, primarily, of the Brazilian Parliament's internal deliberative acts. The constitutional adequacy prior surveillance was assigned expressly to the Legislative and the Executive, and the Judiciary manifested only in relation to standards that have already entered the legal system. In this perspective, the research aims to demonstrate the impossibility of realization of judicial review on the legislative process, as a way to protect the separation of powers, by theoretical perspective series, in particular, through the analysis of the injunction n. 31.816, report of Minister Luiz Fux, which determined the need of assessment of presidential vetoes in chronological order by the National Congress. The theme gives rise to discussions, because, mainly, of the intervention of Judicial decisions in the field of internal legislation. About the case, it is proposed the strengthening of Parliament as a way of inhibiting the culture of

"juristocracia", by which the judiciary comes as State power endowed with credibility to resolve any demands.

KEYWORDS: Judicial Review; Legislative process; Jurisdiction; Legislative Branch; *Interna corporis* acts.

INTRODUÇÃO

O controle de constitucionalidade consiste no instrumento de compatibilização da Constituição com as normas infraconstitucionais. Através do estudo da Constituição Federal de 1988, constata-se que existe a adoção do modelo prévio de constitucionalidade no Brasil, que é realizado precipuamente pelos Poderes Legislativo e Executivo. Analisando casos concretos, percebeu-se a tentativa de adequação do Poder Judiciário como legitimado à realização do controle preventivo diante dos atos internos do parlamento. Isso gerou inquietação em relação à possível ingerência desmedida de um poder sobre o outro.

Este trabalho resulta do estudo realizado visando à Teoria Geral do Estado e da Constituição, enfocando na temática da política e das formas de Governo e de Estado, com o intuito de averiguar, teórica e casuisticamente, o controle preventivo de constitucionalidade concretizado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, sob a perspectiva do neoconstitucionalismo.

A metodologia utilizada caracteriza-se como um estudo descritivo-analítico, desenvolvido através de pesquisa bibliográfica, utilizando-se da consulta a livros, publicações especializadas, artigos e sítios eletrônicos, o que possibilitou fazer um exame histórico acerca do surgimento do controle de constitucionalidade, essencial para a formulação das presentes ideias, bem como fazer uma análise crítica concernente ao controle preventivo de constitucionalidade.

Diante dessas considerações, buscou-se desenvolver pesquisa para responder aos seguintes questionamentos: a partir da modernização do princípio da tripartição dos poderes, seria possível flexibilizar a ingerência de um Poder sobre outro, resguardando a supremacia da Constituição? Seria plausível haver uma intervenção preventiva do Poder Judiciário no trâmite do processo legislativo para realizar o controle preventivo de constitucionalidade? Os juízes, em razão da forma como ingressam na carreira da magistratura, ou seja, sem respaldo popular, teriam legitimidade para decidir sobre questões políticas?

Destarte, tem-se como objetivo analisar o controle judicial preventivo de constitucionalidade sobre os atos *interna corporis* do Poder Legislativo, como forma de questionamento acerca da permissão à averiguação constitucional das espécies normativas em tese, ou seja, que ainda não integram o ordenamento jurídico pátrio. Além disso, busca-se apreciar a consequência dessa admissão para a manutenção da ordem democrática. Nesse sentido, para fins didáticos, o presente artigo divide-se em três capítulos, distribuídos na forma explicitada a seguir:

O primeiro capítulo aborda a supremacia do Poder Legislativo, enaltecendo a democracia representativa. Frisa-se, em seguida, que, após as Revoluções Burguesas, o sistema democrático fortaleceu-se e passou a predominar nos Estados contemporâneos, deixando o povo de ser mero espectador para atuar politicamente, comumente, por meio de representantes.

Prossegue-se com a análise breve, no segundo capítulo, da Teoria dos Atos *Interna Corporis*, como ferramenta de inibição da interferência do Judiciário em questões internas do Legislativo. Dividiu-se o estudo na observância de dois aspectos: primeiramente, quanto ao mérito do projeto de espécie normativa em tramitação na casa legislativa. Em segundo momento, houve a reflexão quanto aos atos *interna corporis*, que não configuram todo e qualquer ato interno legislativo.

O terceiro capítulo é dedicado, inicialmente, à apreciação do controle de constitucionalidade na Constituição brasileira, a partir de um exame histórico do instituto. Em seguida, observa-se a abordagem da jurisdição constitucional, da ordem democrática e da soberania popular, sob a justificativa de se estudar a possibilidade de realização do controle judicial preventivo de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro, bem como se verifica a legitimidade dos magistrados para decidirem sobre questões concernentes ao Legislativo.

A justificativa para este trabalho, considerando a sua repercussão social, diz respeito ao incentivo ao aprimoramento do senso crítico que é enriquecido quando do debate sobre o surgimento das normas infraconstitucionais e a sua consequente e necessária adequação à Constituição Federal, principalmente, para viabilizar a importância do voto para a concretização da democracia e do fortalecimento da soberania popular. Este trabalho, então, propõe uma visitação ao tema do controle de constitucionalidade à luz da separação dos

poderes, da autonomia parlamentar e da supremacia das normas constitucionais, no afã de analisar a harmonia e independência dos poderes.

1 PODER LEGISLATIVO E DEMOCRACIA

Citar a supremacia do Poder Legislativo significa evidenciar a figura democrática, que se concretiza pelas manifestações da vontade do povo, titular da soberania. Notadamente, o modelo democrático, que é bem aceito, não o foi sempre, em razão, principalmente, de não se dar credibilidade suficiente ao autogoverno das massas. O Legislativo, por muito tempo enfraquecido, fortificou-se, posteriormente, diante dos anseios populares por mudanças na forma de governar o Estado. Isso ficou demonstrado, principalmente, diante da Revolução Francesa, que transformou a forma de pensar a participação do povo no cenário político.

A partir de então, desencadeou-se uma nova concepção sobre a importância do povo na conjuntura política. O povo, antes mero espectador das vontades do monarca e do Judiciário, passou a atuar, diretamente ou por meio de seus representantes no Congresso, o que ressaltou o equilíbrio entre os três Poderes.

Quanto à forma de atuação, a democracia representativa consagrou-se em diversos países como modelo de manifestação do povo e foi acolhida pelo ordenamento jurídico brasileiro. O conceito de democracia representativa corresponde a um modelo de Estado que admite a participação ativa do povo na composição da ordem social e política, ou seja, a expressão da vontade popular é prestigiada.

O tema basilar da concepção da democracia registra-se na eleição dos representantes, por voto livre e secreto dado pelo povo, o que demonstra uma evolução democrática para o Estado. Adotado o regime representativo, as decisões passam a ser tomadas de maneira colegiada e majoritária pelo parlamento. Dessa forma, constata-se que o povo é o titular soberano, mas não exerce a soberania de forma direta.

Contudo, relevante mencionar a observação feita por José Afonso da Silva (1997, p. 131), ao entender que a escolha dos governantes não significa, necessariamente, atender-se aos anseios da maioria do povo. Ao contrário, percebe-se o privilégio da minoria detentora do poder:

> Quanto mais divergentes são os interesses das classes sociais, quanto mais aguçadas são as contradições do sistema social vigente, tanto mais acirrados são os debates e

> as lutas no processo de formação das leis, já que estas é que vão estabelecer os limites dos interesses em jogo, tutelando uns e coibindo outros. Daí também a luta prévia relativa à composição dos órgãos incumbidos da função popular e decisão por maioria, os titulares de interesses que conseguirem maior representação terão a possibilidade de domínio. Essa luta prévia se traduz no procurar evitar-se que os interesses dominados, ou que se quer dominar, venham a participar de legislação. A história registra esse embate, que tem culminado nos grandes revoluções, sempre com a consequência de novas conquistas democráticas.

Em virtude da predominância de um regime democrático nos Estados modernos, ressaltando a superioridade do Poder Legislativo, questiona-se, por conseguinte, a atribuição constitucional dada ao Poder Judiciário para interpretar e construir o direito, por meio da análise e do julgamento das questões internas do parlamento. Seria isso um mecanismo de desvirtuamento da democracia, que deveria se concretizar pelas produções legislativas? Essa questão será analisada posteriormente nos seguintes tópicos.

2 O PODER LEGISLATIVO, OS ATOS *INTERNA CORPORIS* E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

É incontestável o papel do Legislativo para a democracia moderna, para o qual o poder constituinte atribuiu a possibilidade de exercer o controle de constitucionalidade ainda durante o trâmite do processo legislativo. É interessante mencionar que as produções legislativas são a concretização dos anseios do povo, por meio de um processo legislativo rígido e cauteloso, correspondente ao conjunto de atos realizados pelo Poder Legislativo, com o intuito de propiciar a criação de novas leis e atos constitucionais. Já o procedimento legislativo se funda no conjunto de regras jurídicas aptas a orientar todo processo de criação das leis, observando as fases legislativa e administrativa, dirigidas por normas constitucionais, infraconstitucionais e regimentais.

Finalizado o trâmite do processo legislativo, observando os dispositivos constitucionais e as normas regimentais, com a apreciação da legitimidade ativa para a propositura, bem como com o devido encaminhamento do parecer proferido pela Comissão de Constituição e Justiça, competirá ao Chefe do Poder Executivo, com observância do artigo 66, §1º, da Constituição Federal, pronunciar-se acerca do projeto de lei ou de ato normativo que lhe foi encaminhado, podendo sancioná-lo ou vetá-lo, total ou parcialmente.

Contudo, é interessante mencionar a problemática do controle judicial preventivo de constitucionalidade, que é uma modalidade de fiscalização não prevista na Constituição Federal. Tal modelo de compatibilização, caso fosse aceito, permitiria a intervenção do Poder

Judiciário para manifestar-se sobre a (in)constitucionalidade do projeto de lei ou ato normativo que está sendo discutido na casa legislativa, com o fundamento de, desde logo, evitar que um ato inconstitucional passe a vigorar. Não haveria, portanto, a necessidade de se aguardar que a norma ingressasse no ordenamento jurídico para ocorrer a manifestação judicial.

Sobre o assunto, consagrou-se a Teoria dos Atos *Interna Corporis*, pela qual se resguardam os atos estritamente parlamentares mencionados no regimento interno do controle externo. Dessa forma, no Brasil, todo o procedimento relativo à produção legislativa deve ter como fundamento os ditames do regimento interno ao qual se submete cada casa legislativa, devendo observar, além disso, as determinações estabelecidas pelos órgãos técnicos, denominados de comissões, responsáveis pela apreciação da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e a técnica legislativa das proposições.

Esta parte do trabalho destina-se a examinar a discussão doutrinária e jurisprudencial acerca da possibilidade de apreciação judicial dos atos próprios do parlamento. Existem atos internos que são reservados à apreciação exclusiva do Legislativo e devem ser respeitados pelo Judiciário, gozando de imunidade interventiva. Contudo, é imperioso observar, como preceitua Hely Lopes Meirelles (1997, p. 609), que essa escusa de ingerência judicial não se aplica a todo e qualquer ato:

> Os *interna corporis* das Câmaras também são vedados à revisão judicial comum, mas é preciso que se entenda em seu exato conceito, e nos seus justos limites, o significado de tais atos. Em sentido técnico-jurídico, *interna corporis* não é tudo que provém do seio da Câmara, ou de suas deliberações internas. *Interna corporis* são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação de Plenário da Câmara. Tais são os atos de escolha da Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidade de seus membros (cassação de mandatos, concessão de licenças, etc.) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração do Regimento, constituição de Comissões, organização de Serviços Auxiliares, etc.) e a valoração das votações. Daí não se conclua que tais assuntos afastam, por si sós, a revisão judicial. Não é assim. O que a Justiça não pode é substituir deliberação da Câmara por um pronunciamento judicial sobre o que é da exclusiva competência discricionária do Plenário, da Mesa ou da Presidência.

A Constituição Federal prevê as normas básicas que regem o processo legislativo. O regimento interno é o documento formal que compõe o ordenamento jurídico, com vigência e eficácia, e apresenta as normas específicas do trâmite do devido processo legislativo, à

semelhança da Carta Federativa. Em virtude dessa relação direta com a Constituição, pode ter a sua constitucionalidade verificada.

Hely Lopes Meirelles era um exemplo de defensor da possibilidade de ingerência judicial nos atos internos do Legislativo, mas, concomitantemente, admitia ressalvas para essa interferência. O âmbito de controle deveria se restringir apenas à formalidade, não adentrando no domínio material da questão analisada.

Portanto, resta vedada a possibilidade do exercício do controle preventivo de constitucionalidade sobre um projeto de espécie normativa, pois se estaria adentrando no mérito de uma questão tipicamente legislativa, que ainda não tem vigência nem eficácia para ser legitimamente apreciada judicialmente. Ao contrário, por compor o ordenamento jurídico, o regimento interno pode ser alvo de compatibilização, porém, frise-se, o controle será realizado de modo repressivo. Ressalte-se que a verificação só ocorrerá nos dispositivos com referência direta na Constituição Federal, ou seja, os demais gozam de imunidade interventiva judicial.

Não raras vezes, destarte, o Judiciário é demandado a se posicionar sobre a constitucionalidade do conjunto de atos legislativos que almeja a elaboração de uma espécie normativa. Nesse sentido, os parlamentares, que têm o direito líquido e certo de participarem de um processo legislativo constitucional, utilizam-se do mandado de segurança, objetivando arguir vícios formais de inconstitucionalidade do regimento interno, visando a assegurar o trâmite do devido processo legislativo:

> Os parlamentares, portanto, poderão propiciar ao Poder Judiciário a análise difusa de eventuais inconstitucionalidades ou ilegalidades que estiverem ocorrendo durante o trâmite de projetos ou proposições por meio de ajuizamento de mandados de segurança contra *atos concretos* da autoridade coatora (Presidente ou Mesa da Casa Legislativa, por exemplo), de maneira a impedir o flagrante desrespeito às normas regimentais ao ordenamento jurídico e coação aos próprios parlamentares, consistente na obrigatoriedade de participação e votação em um procedimento inconstitucional ou ilegal. (MORAES, 2009, p. 721, grifo original).

No próximo capítulo, serão apreciadas questões relativas ao controle judicial de constitucionalidade, à legitimidade dos magistrados em declarar um projeto de lei ou de ato normativo inconstitucional ainda durante o processo legislativo, bem como serão expostos julgamentos pátrios sobre a temática.

3 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

O controle de constitucionalidade consiste no mecanismo de adequação dos dispositivos infraconstitucionais à Constituição Federal, refletindo a sua supremacia e a sua força vinculante. A exigência de se estabelecer uma harmonia no ordenamento pátrio tem respaldo na necessidade de garantir a segurança jurídica e, principalmente, proporcionar o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

A supremacia constitucional representa a superioridade hierárquica que a Constituição Federal alcança no ordenamento jurídico em relação aos outros patamares preenchidos pelas demais normas jurídicas, revelando-se como fundamento de validade. Já a rigidez corresponde a uma característica do processo de elaboração e formação da norma constitucional, que se demonstra mais complexa que os demais atos jurídicos.

A abordagem nesse tópico será feita com o intuito de apreciar a conjuntura histórica à qual se submeteu a ordem constitucional brasileira. Inicialmente, reconhece-se o regime da Constituição Federal de 1824, primeiro documento que coordenou a seara política do Brasil. Havia a imponência do Poder Moderador, como responsável por dispor sobre a organização política e velar pelo equilíbrio e pela harmonia dos demais poderes, conforme menciona o seu artigo 98: “O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio, e harmonia dos mais poderes políticos.”

Inexistia qualquer previsão do controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos. Nesse sentido, não se tinha um órgão incumbido de fiscalizar a compatibilidade da norma infraconstitucional com a Constituição. Percebe-se, portanto, o maior prestígio concedido aos demais poderes, em detrimento do Judiciário, que tinha pouca atuação no período imperial. Aliás, ressalte-se a intenção constitucional, em seu artigo 15, VIII e IX, em exaltar o Poder Legislativo como responsável por interpretar e resguardar a Constituição: “É da atribuição da Assembleia Geral: Fazer Leis, interpretá-las, suspendê-las, e rovogá-las; Velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral da Nação”.

Portanto, ausente a compatibilização da constitucionalidade na Constituição de 1824, sua previsão adveio com o regime republicano, sob influência norte americana, ou seja, a fiscalização era exercida de maneira incidental e difusa. A Constituição Federal de 1891 inovou, prescrevendo a competência da Justiça Federal para conhecer da validade e aplicação das leis federais perante a Constituição, facultando-se a interposição de recursos ao Supremo Tribunal Federal quando fosse negado o pleito na instância inferior, o que representou uma mudança na concepção da política brasileira.

Posteriormente, aplicando o texto constitucional, adveio a lei nº 221, de 1894, que dispôs sobre a organização da Justiça Federal republicana, em seu artigo 13, §10, *in verbis*: "Os juízes e tribunais apreciarão a validade das leis e regulamentos e deixarão de aplicar aos casos ocorrentes as leis manifestamente inconstitucionais e os regulamentos manifestamente incompatíveis com as leis ou com a Constituição".

Com a Constituição de 1934, no concernente ao tema do controle de constitucionalidade, houve previsão da possibilidade de suspensão da espécie normativa pelo Senado Federal quando declarada a sua inconstitucionalidade. Além disso, modificou-se o sistema de compatibilização constitucional com a criação de condições para a eficácia jurídica, ao exigir a maioria absoluta dos membros dos tribunais para a declaração de inconstitucionalidade de uma lei.

Nesse período, também surgiu um novo instituto, diante do controle concentrado e por via incidental, perante o Supremo Tribunal Federal, denominado de representação interventiva, pelo qual a lei que autorizasse a intervenção federal, em razão da violação de princípios constitucionais, deveria ser, previamente, apreciada pelo STF para que declarasse sua constitucionalidade.

A Constituição de 1937, historicamente em concomitância com um regime autoritário, manteve as exigências proferidas pelas Constituições anteriores, mas limitou a influência do Poder Judiciário na seara política, atribuindo ao Executivo a possibilidade de rever a lei ou ato normativo declarado inconstitucional, como prescreve o artigo 96, parágrafo único:

> No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa do interêsse nacional de alta monta, poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento; se êste a confirmar, por dois terços de votos de cada uma das câmaras, ficará sem efeito a decisão do tribunal.

Tal dispositivo não foi reproduzido na Constituição de 1946. Já em 26 de novembro de 1965, repercutiu no ordenamento jurídico a Emenda Constitucional nº 16. Sob a égide do regime militar, com influência do sistema europeu, instituiu-se a ação genérica de inconstitucionalidade, a qual garantia ao Supremo Tribunal Federal a competência para declarar a inconstitucionalidade de espécie normativa federal, após representação feita pelo Procurador Geral da República. Portanto, caracterizado estava um controle por via principal, por meio de ação direta, com fiscalização abstrata e concentrada no Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo da concomitância com o controle incidental e difuso (BARROSO, 2009, p. 64).

A Constituição de 1967 não trouxe maiores alterações para a ordem jurídica quanto ao controle de constitucionalidade, apenas deixou de prever a possibilidade da ação genérica contida na Emenda Constitucional nº 16.

Em seguida, com a Constituição de 1969, em seu artigo 15, §3º, "d", foi prevista a ação direta na seara estadual, relativa unicamente à intervenção estatal em município, que ocorrerá quando os

> Tribunais de Justiça do Estado derem provimento à representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição estadual, bem como prover a execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

Finalmente, com a Emenda Constitucional nº 7, de 1977, em seu art. 119, I, "p", foi indicada a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar o pedido de medida cautelar nas representações oferecidas pelo Procurador Geral da República, dirimindo quaisquer dúvidas sobre o tema. Ademais, por meio dessa emenda instituiu-se a possibilidade de o STF estabelecer, em caráter vinculante, a interpretação a ser dada a um dispositivo normativo federal ou estadual.

O Brasil, na Constituição de 1988, adotou o modelo jurisdicional misto de controle de constitucionalidade, por meio do qual se aprecia o controle concentrado, pelo uso de ações diretas ou abstratas, e o controle difuso, mediante a interposição de vários meios processuais, de efeito concreto, como o Mandado de Segurança, a Ação Popular e a Ação Civil Pública.

A Constituição Federal brasileira, ao consagrar o princípio da separação dos poderes do Estado, negou a interferência na autonomia de um poder sobre o outro, em atenção aos

ensejos de independência e harmonia. Corroborando esse entendimento, não há previsão de fiscalização judicial *a priori* de atos normativos destituídos de eficácia, vigência e validade. Nesse contexto, no Brasil, o controle preventivo é assegurado aos órgãos políticos e internos das Casas Legislativas e ao Chefe do Poder Executivo, o que enfatiza a autonomia parlamentar. Assim, o modelo brasileiro de fiscalização judicial da constitucionalidade caracteriza-se ordinariamente pelo controle repressivo.

3.1 Jurisdição constitucional *versus* soberania popular

Analisando a forma de governo democrática, precisa-se observar, igualmente, a Constituição que rege a vida societária. Não se pode dissociar, por conseguinte, o Estado da ordem constitucional. Portanto, o constitucionalismo dissemina o pensamento da submissão de todas as autoridades políticas ao direito, repudiando, assim, o poder absoluto ou ilimitado. Robert Alexy (2007, p. 301) aborda precisamente a temática:

> A jurisdição constitucional é uma expressão da prioridade ou superioridade dos direitos fundamentais sobre e contra a legislação parlamentar. Sua base lógica é o conceito da contradição. A declaração de um estatuto como inconstitucional implica que ele contradiga pelo menos uma norma da Constituição. Essa contradição no nível das normas é acompanhada de uma contradição no nível dos juízos sobre as normas. O juízo da corte constitucional é, na maioria dos casos, explícito. Adota a seguinte forma: 'O enunciado S é inconstitucional'. O juízo do parlamento- pelo menos durante o processo de legislação, quer dizer, antes de a atuação da corte constitucional começar- é normalmente apenas implícito. Tem a forma: 'O enunciado S é constitucional'. Essas duas modalidades de contradição demonstram que a jurisdição constitucional (revisão constitucional) é essencialmente proposicional e, portanto, argumentativa ou discursiva.
> A jurisdição constitucional, no entanto, consiste em mais do que asserções concernentes à constitucionalidade. A corte constitucional não apenas diz algo, mas faz algo. Ela tipicamente tem o poder de invalidar atos inconstitucionais do parlamento. Esse tipo de participação na legislação significa que a atividade das cortes constitucionais tem um caráter não apenas proposicional ou discursivo, mas também institucional ou 'de autoridade'.

O Estado desempenha sua autoridade diante do exercício das atividades atribuídas a cada um dos poderes. A jurisdição constitucional significa, então, a manifestação jurisdicional do Estado diante das demandas impostas, que só se legitima quando compatibilizada com os ditames democráticos. Já a atividade do parlamento é outra forma de o Estado exercer sua autoridade, que, naturalmente, é legítima, por sua descendência popular, em razão de o Poder Legislativo ser composto por membros escolhidos pelo povo para representá-lo, por meio de mandato eletivo. Não há contexto mais democrático que esse.

O impasse existe quando se confrontam as demandas sobre o trâmite do processo legislativo levadas à apreciação do Judiciário. Como, então, ajustar a atuação jurisdicional com a manifestação autônoma do Legislativo? A análise se inicia pelo contexto do poder constituinte, que representa a real origem política do Estado, o qual tem como fundamento a vontade do sujeito soberano, inclusive superior à Constituição, denominado povo. A consagração da soberania popular nas Constituições nada mais é que uma maneira de conceder caráter jurídico-formal à supremacia da vontade do povo, que passa a ser encarada como um princípio relevante para a ordem política de cada Estado. Dessa forma, impõem-se respeito e obediência aos seus ditames.

Ressalte-se que é a Constituição que se submete aos comandos do povo, sendo fruto da soberania popular, o que desmitifica o entendimento de que é a Carta Federativa que confere a supremacia ao povo. Dessa forma, o Estado e o direito são produtos da vontade popular, não se confundindo, em hipótese alguma, com a própria soberania. "O Estado não tem vontade própria, nem a Constituição. Ambos são produto da ação de um homem ou grupo de homens" (BERCOVICI, 2008, p. 23).

Corrobora-se, por conseguinte, o entendimento de que a função legiferante, desempenhada pelos representantes do povo, tem salutar importância para manter a ordem político-democrática equilibrada, o que, mais uma vez, ratifica o pensamento sobre a preponderância do Legislativo em relação aos demais poderes.

O Poder Legislativo, então, apresenta-se como a mais alta expressão da soberania popular, e sua atuação é de grande relevância para a concretização da democracia. A soberania, portanto, pertence ao povo, o qual a exerce por meio da escolha dos representantes do Legislativo, a fim de consagrar a vontade do *demos*, que passou a ter respaldo na norma constitucional. Disso, infere-se a necessidade de se ter um Legislativo livre na sua atuação, sem amarras, principalmente, quanto aos entendimentos casuísticos dos Tribunais nacionais.

A soberania popular consagra-se, portanto, em um sistema em que exista um Legislativo legítimo, que assim exerce sem percalços a democracia. A liberdade para legislar é uma forma de exercitar a vontade do povo, que só se viabiliza em um ambiente político resguardado pela precisa separação dos poderes do Estado.

Diante da atuação do Judiciário, é válido acrescentar a observação feita por Luís Roberto Barroso (2009, p. 3), ao diferenciar jurisdição constitucional de controle de constitucionalidade:

> As locuções *jurisdição constitucional* e *controle de constitucionalidade* não são sinônimas, embora sejam frequentemente utilizadas de maneira intercambiável. Trata-se, na verdade, de uma relação entre gênero e espécie. *Jurisdição constitucional* designa a aplicação da Constituição por juízes e tribunais. Essa aplicação poderá ser direta, quando a norma constitucional discipline, ela própria, determinada situação da vida. Ou indireta, quando a Constituição sirva de parâmetro para sua validade. Nesse último caso, estar-se-á diante do controle de constitucionalidade, que é, portanto, uma das formas de exercício da jurisdição constitucional. (grifo original)

Nesse sentido, o tema da jurisdição constitucional comporta diversos questionamentos, dentre eles, a indagação da legitimidade conferida aos magistrados togados para decidir sobre trâmites legislativos, já que não têm origem de aclamação popular. Em regra, ingressam na carreira jurídica por mérito próprio e não pela manifestação do povo.

Para tanto, faz-se um breve retrocesso histórico. Diante de um Estado Liberal, percebia-se a pouca autonomia dos juízes para adotarem a hermenêutica na sua atividade prática. Adotava-se o silogismo simples. O Judiciário, politicamente nulo, deveria apenas pronunciar a lei e obedecer aos ditames normativos impostos pelo parlamento. Nesse aspecto, enfatizava-se a função do Legislativo, que deveria produzir normas claras e com o máximo de objetividade.

Já no período do Estado Social, adotava-se a postura de um Estado prestacional, no qual se ressaltava a função desempenhada pelo Poder Executivo para o cumprimento das ações estatais. Judiciário e Legislativo tinham pouca atuação política.

Em meio a um Estado Democrático de Direito consolidado, constata-se a adoção da postura do Judiciário como guardião da Constituição Federal. Assim corrobora o pensamento de Francisco Lisboa Rodrigues (2008, p. 39):

> Se no Estado Liberal, com ênfase no primado da lei, o Legislativo foi o modelo de exercício de poder; se no Estado Social (prestacional), era o Executivo que comandava as ações, no Estado Democrático Constitucional de Direito é do Judiciário que vem a função garantística de realização dos direitos fundamentais.

Questiona-se acerca dos parâmetros de atuação do Poder Judiciário. De fato, a ele incumbem o resguardo e a interpretação final da Constituição Federal, mas como se deve

entender o alcance do exercício da autoridade judiciária para a concretização dos ideais democráticos?

Em virtude do desempenho da jurisdição constitucional, é natural existir o embate entre a fiscalização, com o intuito de impedir o ingresso de normas em descompasso com a Constituição, e a independência do Legislativo para a produção livre de normas. A origem, então, dos poderes influi na decisão sobre a preponderância de um sobre o outro.

Parece de bom alvitre indicar a solução para tal embate entre poderes por meio principiológico. O princípio da soberania popular, pelo qual o povo é dotado de legitimidade para compor o poder constituinte, é o idealizador de tal controvérsia.

Como parte de um silogismo, se o poder constituinte atribui legitimação às decisões do Judiciário, não se pode mais questionar frontalmente o exercício do controle de constitucionalidade. Contudo, há uma limitação.

A legitimação atribuída constitucionalmente ao Judiciário é claramente concedida de maneira indireta, por meio do documento político que rege o Estado Democrático de Direito, que se originou do poder constituinte, claramente de base popular. A legitimidade legislativa, conferida diretamente pelo soberano, portanto, é indubitavelmente preponderante em relação à legitimação do Judiciário.

Consubstanciando o pensamento de Locke, Montesquieu, Kant e Rousseau acerca da organização estatal democrática, bem como da submissão do homem aos parâmetros normativos, como aceitar a legitimidade dos magistrados para decidir sobre questões políticas?

O fundamento do contratualismo diz respeito à restrição da liberdade individual, que se transfere para a maioria, respeitando a vontade plural. O indivíduo obriga-se ao cumprimento da lei a ele imposta, em benefício do interesse público. A opinião da maioria do povo, então, determina a vontade do Estado, prevalecendo o entendimento da soberania popular.

Adentrando no conceito democrático, o agente político, para determinar sua legitimidade, deve agasalhar-se de um mínimo de origem popular. O parlamento, no sistema constitucional, consiste em órgão cujos agentes que o compõem são dotados de mandato certo, submetendo-se aos ditames constitucionais. Identificadas suas atribuições na

Constituição, não lhes é possível agir de maneira diversa. Foram escolhidos, portanto, como representantes do povo para cumprir as diretrizes constitucionais, criadas pelo poder constituinte originário, de procedência popular.

Em distinto entendimento, porém, vê-se disseminada o conceito de uma jurisdição constitucional, como meio de reassegurar o poder detido pelas Supremas Cortes, o que revela o pensamento de que a justiça constitucional tutelaria o exercício da soberania popular, por meio do julgamento das demandas a ela impostas.

Em observância rápida a essa concepção, poder-se-ia aparentar uma premissa de segurança jurídica para o próprio povo, contudo, vê-se manifestamente prejudicada a democracia constituída, haja vista, principalmente, a origem ilegítima da investidura dos membros do Supremo Tribunal Federal, no caso brasileiro, submetidos à indicação do Poder Executivo, e não ao crivo de eleição, portanto, não podendo ser controlados pelo povo.

Robert Alexy (2007, p. 301-302) apresenta possível forma de conciliação entre o modelo democrático e a legitimidade dos magistrados:

> A chave para a solução desses problemas e, assim, para a solução do problema geral da jurisdição constitucional é o conceito de representação argumentativa. Representação é uma relação de dois polos entre um *repraesentandum* e um *repraesentans.* No caso da legislação parlamentar a relação entre o *repraesentandum* –o povo- e um *repraesentans*- o parlamento- é essencialmente determinada pela eleição. Agora, é possível determinar um modelo de democracia que contem não mais do que um sistema de tomada de decisões centralizado em torno dos conceitos de eleição e regra da maioria. Esse seria um modelo de democracia puramente decisional. Um conceito adequado de democracia deve, entretanto, compreender não apenas a decisão, mas também o argumento. A inclusão da argumentação no conceito de democracia cria a democracia deliberativa. A democracia deliberativa é uma tentativa de institucionalizar o discurso enquanto um mecanismo possível de tomada de decisões públicas. Por essa razão, a conexão entre o povo e o parlamento não deve ser unicamente determinada por decisões expressas em eleições e votos, mas também por argumentos. Nesse sentido, a representação do povo pelo parlamento é, ao mesmo tempo, volitiva ou decisional e argumentativa ou discursiva.
> A representação do povo por uma corte constitucional é, em contraste, puramente argumentativa. O fato de a representação pelo parlamento ser volitiva tanto quanto discursiva demonstra que representação e argumentação não são incompatíveis.

Para o filósofo alemão, os tribunais são encarregados de procederem à representação argumentativa, saneando as produções legislativas, que, muitas vezes, não fundamentam suas decisões. Essa teoria tem sido adotada, não na integralidade, por parte do Supremo Tribunal Federal, como pelo Ministro Gilmar Mendes, para justificar a judicialização da política e explicar que dessa representação advém a legitimidade democrática do Pretório Excelso.

Robert Alexy (2007, p. 303) determina condições fundamentais para a consolidação da teoria argumentativa, quais sejam: "(1) A existência de argumentos corretos ou plausíveis, e (2) a existência de pessoas racionais, ou seja, pessoas que sejam capazes e estejam dispostas a aceitar argumentos pelo fato de eles serem corretos ou plausíveis". *Data venia*, não se concorda com a teoria argumentativa proposta por Robert Alexy. Estar-se-ia atribuindo poderes abusivamente ao Judiciário, por meio de critérios totalmente subjetivos, o que não se justifica como admissível.

Critica-se, comumente, a prática legislativa desnudada de compromisso político, técnico e ético, em desconformidade com preceitos constitucionais. Como guardião diligente e assíduo da Constituição Federal, restaria ao Supremo Tribunal Federal a militância pela supervisão e pretensa correção dos atos legislativos. Nesse paradigma, reconhece-se a ideologia de descrença na consciência da relevância da instituição do Poder Legislativo. (STRECK; LIMA, 2011, *online*).

A jurisdição constitucional não pode ser exercida como instrumento da judicialização política. Portanto, permitir a ingerência do Poder Judiciário nos atos em tramitação no Legislativo corresponderia a uma interferência desmedida na independência e na harmonia dos poderes, em desrespeito evidente aos princípios democráticos. Nesse sentido, causa arrepio a possibilidade de se permitir a intervenção desse poder destituído de legitimidade popular no processo legislativo, mediante um controle preventivo.

3.2 O entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal

O entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal vem se modificando ao longo das décadas de existência dessa Corte, para a qual, com a evolução constitucional, coube a análise hermenêutica da demanda posta, ampliando seu exercício jurisdicional. Esse trabalho questiona o controle preventivo de constitucionalidade realizado pelo Poder Judiciário e, para analisá-lo de forma concreta, é importante observar o entendimento jurisprudencial das Cortes pátrias, primeiro quanto à apreciação do regimento interno e, em segundo momento, quanto à manifestação sobre o mérito do projeto de lei ou ato normativo questionado.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou de diversas maneiras sobre o caso. Em 1980, no mandado de segurança nº 20.257, assim ficou decidido:

> MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DA MESA DO CONGRESSO QUE ADMITIU A DELIBERAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL QUE A IMPETRAÇÃO ALEGA SER TENDENTE A ABOLIÇÃO DA REPUBLICA. - CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA EM HIPÓTESES EM QUE A VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL SE DIRIGE AO PRÓPRIO PROCESSAMENTO DA LEI OU DA EMENDA, VEDANDO A SUA APRESENTAÇÃO (COMO É O CASO PREVISTO NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 57) OU A SUA DELIBERAÇÃO (COMO NA ESPÉCIE). NESSES CASOS, A INCONSTITUCIONALIDADE DIZ RESPEITO AO PRÓPRIO ANDAMENTO DO PROCESSO LEGISLATIVO, E ISSO PORQUE A CONSTITUIÇÃO NÃO QUER - EM FACE DA GRAVIDADE DESSAS DELIBERAÇÕES, SE CONSUMADAS - QUE SEQUER SE CHEGUE A DELIBERAÇÃO, PROIBINDO-A TAXATIVAMENTE. A INCONSTITUCIONALIDADE, SE OCORRENTE, JÁ EXISTE ANTES DE O PROJETO OU DE A PROPOSTA SE TRANSFORMAR EM LEI OU EM EMENDA CONSTITUCIONAL, PORQUE O PRÓPRIO PROCESSAMENTO JÁ DESRESPEITA, FRONTALMENTE, A CONSTITUIÇÃO. INEXISTÊNCIA, NO CASO, DA PRETENDIDA INCONSTITUCIONALIDADE, UMA VEZ QUE A PRORROGAÇÃO DE MANDATO DE DOIS PARA QUATRO ANOS, TENDO EM VISTA A CONVENIÊNCIA DA COINCIDÊNCIA DE MANDATOS NOS VÁRIOS NÍVEIS DA FEDERAÇÃO, NÃO IMPLICA INTRODUÇÃO DO PRINCÍPIO DE QUE OS MANDATOS NÃO MAIS SÃO TEMPORÁRIOS, NEM ENVOLVE, INDIRETAMENTE, SUA ADOÇÃO DE FATO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (Relator(a): Min. DÉCIO MIRANDA. Relator(a) p/ Acórdão: Min. MOREIRA ALVES. Julgamento: 08/10/1980. Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJ 27-02-1981 PP-01304 EMENT VOL-01201-02 PP-00312 RTJ VOL-00099-03 PP-01031).

O posicionamento adotado, sob relatoria do Ministro Moreira Alves, que serviu de precedente para demais julgamentos, foi pelo provimento ao controle judicial sobre o mérito das deliberações legislativas, ao admitir a legitimidade do parlamentar para interpor mandado de segurança, com a finalidade de coibir atos inconstitucionais.

Contudo, após a impetração do mandado de segurança nº 22.503 no STF, considerado o caso paradigmático quanto ao controle de constitucionalidade preventivo, percebeu-se uma mudança no posicionamento jurisprudencial, ao qual esse trabalho se filia, que passou a admitir o controle judicial quando se tratar apenas de dispositivo regimental com referência direta à Constituição Federal, proibida a manifestação quanto ao mérito do projeto de espécie normativa analisado.

> 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 APRECIAÇÃO 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 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 ínsita 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. (Tribunal Pleno. Ministro Relator: Marco Aurélio. Julgamento: 07/05/1996. Publicação: DJ 06-06-1997 PP-24872 EMENT VOL-01872-03 PP-00385 RTJ VOL-00169-01 PP-00181).

Por tratar-se de dispositivo aludido na Constituição, ao Poder Judiciário competiu a manifestação sobre a questão posta. Nesse caso, não se referiu a ato interno do parlamento propriamente dito, mas ao dispositivo constitucional a que ele faz referência, e, como guardião e intérprete último da Constituição, foi adequado esse entendimento. Portanto, o regimento interno pode ser alvo de controle pelo Poder Judiciário, mas desde que mencione dispositivo evidente na Constituição Federal.

Ressalte-se que, em momento posterior, diante de tantas demandas e em apreço ao princípio da celeridade, o Ministro Cezar Peluso, enquanto presidente da Suprema Corte brasileira, declarou, no encontro do “Terceiro Pacto Republicano”, sua afeição ao controle judicial preventivo de constitucionalidade, ou seja, aceitou a possibilidade de o Judiciário intervir no processo legislativo como um todo, mesmo diante do projeto de lei ou de ato normativo. Porém, sob pressões externas, reconsiderou seu pensamento:

> No início deste ano, inclusive, o atual presidente da Suprema Corte, Ministro Cezar Peluso, tendo identificado o quanto a existência de mecanismos de controle prévio poderia desafogar o Poder Judiciário, chegou a defender formalmente a criação de tal instituto. No entanto, diante de críticas severas à ideia, justamente fundadas na alegação de violação à tripartição dos Poderes Republicanos, acabou abandonando sua defesa. (REBELO, 2011, *online*)

Em conformidade com o posicionamento adotado por este trabalho, vislumbra-se a decisão proferida no Plenário do Supremo Tribunal Federal que cassou, por maioria dos votos, a liminar concedida, em 07 de fevereiro de 2013, no mandado de segurança nº 31.816, de relatoria do Ministro Luiz Fux (2013, *online*), que, com fundamento no artigo 66, §4º da Constituição Federal, decidiu pela abstenção da acerca do Veto Parcial 38/2012 antes que se procedesse à análise, em ordem cronológica de recebimento da respectiva comunicação, dos demais vetos pendentes com prazo de análise expirado até aquela data, observadas as regras regimentais pertinentes:

> De plano, reporto-me os termos claros em que vazada a parte dispositiva da decisão, cujo teor não deixa dúvidas de que o Congresso Nacional brasileiro não se encontra impedido, por ordem judicial, de deliberar sobre toda e qualquer proposição, mas apenas e tão somente de apreciar e votar vetos presidenciais fora da ordem cronológica da respectiva comunicação. A decisão se limita a obstar a deliberação aleatória e casuística de determinado veto presidencial diante do volume acumulado de vetos pendentes, alguns com prazo constitucional expirado há mais de uma década.

A Mesa do Congresso Nacional interpôs agravo de instrumento e questionou sobre necessidade de observância da ordem cronológica dos vetos proferidos, pois não há qualquer dispositivo que assim preceitue, bem como isso prejudicaria a apreciação imediata do então recente veto parcial concedido pela Presidente da República ao projeto de lei nº 2.565/2011, convertido na lei 12.734/2012, que aborda a partilha dos *royalties* relativos à exploração do petróleo e gás natural.

Nesse sentido, transcreve-se o voto do Ministro Ricardo Lewandowski (2013, *online)*, que se manifestou contrário ao posicionamento do relator quanto à apresentação dos vetos:

> Cumpre destacar, por outro lado, que os constituintes quando quiseram exigir a observância de uma ordem cronológica, o fizeram de forma expressa, como ocorre no caso do art. 100 da Lei Maior, que assim dispõe: '*Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na* ***ordem cronológica de apresentação*** *dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim*' (grifei).
> Ora, se não é possível extrair do texto constitucional, de plano, ao menos em um exame perfuntório, a mesma obrigatoriedade para a apreciação dos vetos na ordem cronológica em que foram recebidos, entendo que a imposição de tal exigência ao

> Congresso Nacional, pelo Judiciário, significaria subtrair do Legislativo o 'poder de agenda', que se encontra ínsito na ampla autonomia que a Carta Magna confere a esse Poder.
> Nem mesmo os tribunais do País, vale lembrar, julgam as ações judiciais na ordem cronológica em que foram propostas, mas segundo uma avaliação que leva em conta a sua repercussão política, social, econômica ou jurídica e, em especial, o não menos relevante interesse das partes em litígio.

Acertadamente e em consonância com os votos dos ministros Rosa Weber, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Teori Zavascki, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, convergiu-se ao entendimento de que se trata de questão *interna corporis*, ou seja, tema imune à interferência do Judiciário.

O Supremo Tribunal Federal, então, não resguardou de maneira hermética os atos *interna corporis* da apreciação do Judiciário. Permitiu o controle no trâmite legislativo apenas nos casos em que se faz referência direta a dispositivo constitucional, resguardando o objeto das deliberações.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal adota a possibilidade de interferência do Judiciário quanto ao processo legislativo apenas se houver referência direta à Constituição Federal, resguardando a ingerência em relação ao mérito do projeto apreciado pela casa legislativa.

CONCLUSÃO

Como observado no trabalho, o controle de constitucionalidade é o mecanismo de fiscalização recíproca entre os poderes que garante a compatibilidade das normas infraconstitucionais com a Constituição, consistindo em instrumento necessário à garantia de uma segurança no ordenamento jurídico.

Sobre esse aspecto, renasce o pensamento acerca da separação dos poderes, idealizado por diversos pensadores liberais, como Locke, mas que se consagrou com a obra "O Espírito das Leis", de autoria de Montesquieu, em 1748.

Diante desse postulado, indicado no artigo 2º da Constituição Brasileira de 1988, foi feito questionamento sobre a flexibilização do comando constitucional quanto à ingerência de um poder sobre o outro. O princípio da separação dos poderes estabelece a independência e a harmonia entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, e, de tanto relevo para a ordem democrática, figura como cláusula pétrea em nosso ordenamento jurídico.

No direito constitucional contemporâneo, é reconhecida a necessidade de se conceber a separação dos poderes de uma maneira mais flexível, em razão da existência de uma jurisdição constitucional que transcende as competências típicas, a fim de se poder construir um Estado Democrático de Direito mais efetivo. Com respaldo hermenêutico, portanto, o Legislativo, objeto de maior relevância para este estudo, não está imune às interferências do Poder Judiciário. Contudo, há que se acentuar o respeito às suas competências precípuas.

Esse trabalho dividiu o estudo do controle de constitucionalidade em dois. Em primeiro momento, destacou-se a ingerência do Judiciário no mérito do projeto de espécie normativa em tramitação na casa legislativa. Em segundo momento, houve a reflexão quanto aos atos *interna corporis*, que não configuram todo e qualquer ato interno legislativo.

A propositura de um projeto, com o intuito de vê-lo aprovado, para, posteriormente, ingressar no ordenamento jurídico, faz parte de ato de deliberação exclusiva do parlamento, que, por meio da manifestação da vontade dos seus membros, deve analisar a constitucionalidade do projeto.

O projeto de ato normativo, objeto de análise, deve ser apreciado por aqueles legitimados constitucionalmente, ou seja, apenas os parlamentares da casa legislativa em que esteja ocorrendo sua tramitação. Ao Judiciário somente resta pronunciar-se após a conclusão do trâmite legislativo.

Nesse sentido, vê-se a importância das Comissões de Constituição e Justiça, que têm o escopo de confrontar o projeto de lei ou do ato normativo com a Constituição; e, quando o concretiza, realiza o controle preventivo de constitucionalidade.

Porém, não raras vezes, os documentos a elas enviados não recebem tratamento constitucional suficiente, e, ainda assim, em razão da inatividade do Legislativo, que não realiza satisfatoriamente a sua tarefa institucional de legislar, são aprovados e ingressam na ordem jurídica. Isso gera uma descrença no parlamento, que deveria se fortalecer como poder do Estado legitimamente popular, contudo, vê-se desacreditado pelo próprio povo.

Frise-se, portanto, a necessidade do engajamento e da consequente qualificação técnica das Comissões de Constituição e Justiça. Nesse sentido, quanto maior o seu compromisso com a fiscalização da atividade legiferante, menor será o questionamento à presunção da constitucionalidade das normas e maior será a credibilidade atribuída ao Legislativo.

Quanto aos regimentos internos das casas legislativas, estes compõem o sistema jurídico brasileiro, subordinando-se às premissas da Constituição Federal e, portanto, não há empecilhos, na hermenêutica constitucional do Supremo Tribunal Federal, para que se admita a viabilidade de instrumento processual para verificar os vícios procedimentais de inconstitucionalidade.

Ressalte-se que não será feito o controle de constitucionalidade sobre qualquer dispositivo do regimento interno. Mas apenas sobre aqueles os quais fizerem referência direta à Constituição Federal, pois, caso contrário, estar-se-ia adentrando na seara dos atos *interna corporis*, que são restritos à apreciação do Legislativo.

O uso de mandado de segurança por parlamentares que objetivam interromper o processo legislativo só pode ser acolhido quando se tratar de lei ou ato normativo em concreto, manifestamente contrário aos ditames constitucionais. Caso contrário, a apreciação pelo Judiciário só se dará após a aprovação legislativa, de maneira posterior à sua vigência no ordenamento jurídico.

Outro aspecto abordado nesse trabalho disse respeito à atuação dos magistrados quanto ao exercício do controle preventivo de constitucionalidade dos atos legislativos. Com a judicialização da política, o parâmetro estabelecido em relação aos juízes passou a reconhecê-los como defensores da democracia, por meio da sua atuação, que transcende diversas searas da sociedade, seja a civil, a penal ou a econômica.

O magistrado deixou de representar mera “boca da lei” para exercer a hermenêutica constitucional moderna, sendo o guardião da Constituição Federal. Não se pode, entretanto, admitir a transformação do controle judicial preventivo de constitucionalidade em instrumento mais político que jurídico. A separação de poderes deve ser respeitada severamente, sob o infortúnio de se fragilizar a base democrática construída no Estado Federal.

Além disso, observando os ditames do poder constituinte, ressalte-se a legitimidade indireta dos juízes, conferida pela Constituição Federal, em oposição à legitimidade direta do Legislativo atribuída pelo próprio povo. Como, então, sobrepor a decisão de um magistrado à de um parlamentar ainda no processo legislativo? Não há plausibilidade para tanto.

O Estado consagra-se como criação dos anseios do povo. O Legislativo, então, é resultado da vontade popular. Disso, infere-se a legitimidade do parlamento advinda dos soberanos, o que não ocorre com os magistrados.

O controle de constitucionalidade deve ser exercido conforme as balizas constitucionalmente estabelecidas, que não garantiram expressamente a possibilidade de apreciação judicial das espécies normativas ainda em tramitação no processo legislativo.

Ao Judiciário compete exclusivamente a análise das normas existentes concretamente no ordenamento jurídico, ou seja, trata-se de uma fiscalização repressiva, por meio dos instrumentos viáveis ao caso concreto.

Portanto, imperioso ter-se um Legislativo respeitado e forte, pois, a partir de então, gera-se uma menor influência do Poder Judiciário, que, atualmente, recebe inúmeras demandas, em razão do fácil acesso à Justiça, como forma encontrada pelo jurisdicionado de receber uma resposta interpretativa de possível maior credibilidade ao caso concreto.

Finalmente, sugere-se uma maior conscientização concernente à importância do voto. O direito de votar foi conquistado após difíceis obstáculos históricos, principalmente, o autoritarismo, antes vigente. Se tão almejado e, hoje, atribuído de forma igualitária, deve ser reconhecida a sua relevância.

Escolher os representantes não é ato de mera evolução política; é uma aquisição pessoal de cada um como cidadão e deve ser enaltecido diante de um sistema democrático-representativo. Por isso, deve-se votar conscientemente, a fim de fortalecer o Poder Legislativo, que almeja restabelecer sua credibilidade ao povo.

Diante de todo o exposto, posiciona-se contrariamente ao controle judicial preventivo de constitucionalidade, em virtude de se coadunar com o pensamento de que adotar a postura da compatibilização judicial preventiva é consagrar no ordenamento jurídico brasileiro a "juristocracia".

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Ponderação, jurisdição constitucional e representação popular. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de constitucionalidade no direito brasileiro.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BRASIL. **Constituição Federal de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm> . Acesso em: 3 nov. 2012.

_____. **Constituição Federal de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 2 nov. 2012.

_____. **Constituição Federal de 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 2 nov. 2012.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_ 03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 2 set. 2012.

_____. **Emenda Constitucional nº 7**, de 13 de abril de 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_ 03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc07-77.htm>. Acesso em: 2 nov. 2012.

_____. **Lei nº 221**, de 20 de novembro de 1894. Completa a organização da Justiça Federal da Republica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1851-1900/L0221. htm >. Acesso em: 2 nov. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 20.257.** Relator(a): Min. DÉCIO MIRANDA. Relator(a) p/ Acórdão: Min. MOREIRA ALVES. Julgamento: 08/10/1980. Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJ 27-02-1981 PP-01304 EMENT VOL-01201-02 PP-00312 RTJ VOL-00099-03 PP-01031. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85046 >. Acesso em: 10 out. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 22.503/ DF.** Tribunal Pleno. Ministro Relator: Marco Aurélio. Julgamento: 07/05/1996. Publicação: DJ 06-06-1997 PP-24872 EMENT VOL-01872-03 PP-00385 RTJ VOL-00169-01 PP-00181. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85766>. Acesso em: 16 out. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 31.816.** Decisão Monocrática. Ministro Relator: Luiz Fux. 07/02/2013. Publicação: DJe-028 DIVULG 08/02/2013 PUBLIC 13/02/2013. . Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28ms+31816+fux%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas>. Acesso em: 05 mar. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 31.816.** Tribunal Pleno. Ministro Relator: Luiz Fux. Voto: Ricardo Lewandowski. em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ms31816RL.pdf> Acesso em: 05 mar. 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

REBELO, Fabrízio. **É necessário que haja um controle prévio**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2011-nov-13/legitima-necessidade-pratica-controle-previo-constitucionalidade>. Acesso em: 20 out. 2012.

RODRIGUES, Francisco Lisboa. A criação judicial do direito – o papel do supremo tribunal federal como legislador positivo. **Dissertação** (2008) 97f. Mestrado em Direito Constitucional, pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR, 2008.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo.13.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

STRECK, Lênio Luiz; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **Controle preventivo e juriscocracia.** Disponível em: <www.conjur.com.br/2011-jan-29/nao-espaco-controle-preventivo-constitucionalidade-brasil#autores%23autores> Acesso em: 10 set. 2012.