



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MUNIQUE BARROS DE CARVALHO

**A INTERFERÊNCIA DO STF NO CONGRESSO NACIONAL:
UMA ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES DAS DECISÕES JUDICIAIS NO
ÂMBITO INTERNO DO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO
BRASILEIRO**

**BRASÍLIA - DF
2018**

MUNIQUE BARROS DE CARVALHO

**A INTERFERÊNCIA DO STF NO CONGRESSO NACIONAL:
UMA ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES DAS DECISÕES JUDICIAIS NO
ÂMBITO INTERNO DO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO
BRASILEIRO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito, da Universidade de Brasília - UnB, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Argemiro Cardoso Moreira Martins

**BRASÍLIA - DF
2018**

FOLHA DE APROVAÇÃO

Monografia de Graduação de autoria de Munique Barros de Carvalho, intitulada “A Interferência do STF no Congresso Nacional: uma Análise das Implicações das Decisões Judiciais no Âmbito Interno do Procedimento Legislativo Brasileiro”, apresentado como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Bacharel em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, em 04 de julho de 2018, defendida e aprovada pela Banca Examinadora:

Professor Doutor Argemiro Cardoso Moreira Martins
Orientador
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – FD-UnB

Professor Menelick de Carvalho Netto
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – FD-UnB

Professora Mamede Said Maia Filho
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – FD-UnB

RESUMO

O presente trabalho analisa as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre processo legislativo, no período de 2005 a 2017, para responder às seguintes questões: como as decisões do Supremo Tribunal Federal interferem no âmbito do processo legislativo do Congresso Nacional? De outro modo, quais são os reflexos das decisões do Supremo no Congresso Nacional? As decisões selecionadas foram lidas à luz da doutrina dos atos *interna corporis* e da teoria dos diálogos institucionais. O estudo concluiu que a interação entre os Poderes não consegue ser apreendida por uma norma estática. A doutrina dos atos *interna corporis* não tem aptidão para definir os limites de interferência do Poder Judiciário no âmbito do processo legislativo e a definição de quem deve ter a última palavra na interpretação constitucional deve ser estabelecida a cada decisão e interação, colocando sempre a Constituição a serviço do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: processo legislativo; *interna corporis*, diálogos institucionais, STF, Congresso Nacional.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 1 |
| CAPÍTULO I: DECISÕES RATIFICADORAS: UMA SÍNTESE | 6 |
| 1.1 Requisitos de relevância e urgência de Medida Provisória (MPV) - (ARE 704520 SP) | 6 |
| 1.2 Trancamento de pauta a partir da leitura em Plenário da Medida Provisória (ADI 3146)... | 7 |
| 1.3 Matérias submetidas ao trancamento de pauta por MPV (MS 27.931)..... | 8 |
| 1.4 Desrespeito a acordo de liderança para votação de veto - (Ag. Reg. em MS 34040) | 10 |
| 1.5 Interstício para votação de Proposta de Emenda à Constituição (ADI 4425) | 11 |
| 1.6 Substitutivo não é um novo projeto (ADI 2182) | 12 |
| 1.7 Retirada de pauta de projeto de lei (MS 32033)..... | 13 |
| 1.8 Emendas parlamentares a projetos orçamentários (ADI 5468)..... | 15 |
| CAPÍTULO II: AS DECISÕES RATIFICADORAS E A DOCTRINA DOS ATOS INTERNA CORPORIS | 17 |
| CAPÍTULO III: DECISÕES REFORMADORAS E SEU REFLEXO NO CONGRESSO NACIONAL | 22 |
| 3.1 Despesas imprevisíveis e urgentes: Medida Provisória de crédito extraordinário (ADI 4048 e 4049)..... | 22 |
| 3.2 Ordem de apreciação dos Vetos presidenciais (MS 31816)..... | 25 |
| 3.3 Obrigatoriedade do parecer da comissão mista de Medida Provisória (ADI 4.029)..... | 30 |
| 3.4 Emendas sem pertinência temática com a MPV – contrabando legislativo (ADI 5127 e ADI 5012)..... | 33 |
| CAPÍTULO IV: AS DECISÕES REFORMADORAS E A TEORIA DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS..... | 38 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 45 |
| REFERÊNCIAS | 46 |

INTRODUÇÃO

Ao Supremo Tribunal Federal é dada competência pela guarda da Constituição Federal (art. 102, CF). Neste contexto, surgem os questionamentos sobre a definição de limites para a intervenção do Poder Judiciário nos atos do Poder Legislativo a fim de que não se rompa com o princípio da separação dos poderes.

Sob a perspectiva dos atos *interna corporis*, os procedimentos legislativos e internos do Parlamento não deveriam sofrer controle judicial, sendo as questões políticas uma barreira para apreciação de matérias dessa natureza (ARAGÃO, 2013; AMORIM, 2017). Por outro lado, essa restrição poderia levar a uma monopolização do processo legislativo pelos parlamentares (BARBOSA, 2010).

Essa cisão entre direito e política divide a opinião sobre quem deveria ter a última palavra em questões de interpretação constitucional. Os defensores do Poder Judiciário defendem o respeito aos direitos fundamentais independentemente da vontade da maioria; os defensores do Legislativo enaltecem a legitimidade democrática da vontade do povo (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013). Nesse embate surgem as correntes alternativas a essa disputa binária, propondo uma solução para as controvérsias a partir do diálogo entre as instituições (GARGARELLA, 2014; CONRADO MENDES, 2014).

O presente estudo procura ler a doutrina dos atos *interna corporis* e a teoria do diálogo institucional diante dos casos concretos apresentados ao Supremo Tribunal Federal (STF) sobre processo legislativo federal, além de analisar o reflexo, no Congresso Nacional (CN), das decisões da Corte.

O que se oferece com esse trabalho é uma nova perspectiva sobre a interação entre os poderes, saindo da visão tradicional, que estabelece limites estáticos de atribuições, para ir em direção a uma posição que enfatiza o Estado Democrático de Direito a despeito de qualquer dos Poderes da República.

O objetivo geral da pesquisa pode ser colocado na forma de uma pergunta a qual se buscou responder: como as decisões do Supremo Tribunal Federal interferem no âmbito do processo legislativo do Congresso Nacional? De outro modo, quais são os reflexos das decisões do Supremo no Congresso Nacional?

Para responder à pergunta problema foram formulados os seguintes objetivos específicos para balizar a consecução do trabalho:

- Pesquisar as decisões do Supremo Tribunal Federal relacionadas ao processo legislativo federal;

- Avaliar as mudanças de procedimento no âmbito do Congresso Nacional após as decisões do Supremo Tribunal Federal;
- Analisar as decisões do Supremo Tribunal Federal frente à doutrina dos atos *interna corporis* e às teorias do diálogo institucional.

A fim de buscar as principais decisões do Supremo Tribunal Federal que se relacionam com as atribuições do Congresso Nacional, foram usados os seguintes termos para a pesquisa jurisprudencial:

- a. “*Interna Corporis*” e “Congresso Nacional”
- b. “Processo Legislativo” e “Congresso Nacional”

As decisões selecionadas para estudo são aquelas proferidas pelo Pleno do Supremo entre os anos de 2005 e 2017, ainda que em sede de liminar ou que tenham posteriormente perdido o objeto. O escopo temporal escolhido tem relação com a mudança de composição da Corte nos últimos anos: no período pós 2005, tivemos a alteração de 8 dos 11 Ministros.¹

Tendo em mente que o objetivo do trabalho é a análise das decisões do Supremo sobre o processo legislativo de formação das leis, foram excluídos da pesquisa os seguintes temas:

- a) As ações diretas de inconstitucionalidade por omissão;
- b) O processo de *impeachment* da Presidente da República;
- c) A perda de mandato parlamentar decidida pelo Congresso; e
- d) Decisões sobre funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs).

Com esses filtros, foram selecionadas 12 decisões do Supremo para estudo. A partir da leitura e estudo dos casos, o universo da pesquisa foi dividido em dois grupos:

1. Decisões ratificadoras: decisões do STF que confirmam os procedimentos adotados pelo CN; e
2. Decisões reformadoras: decisões do STF que alteram o processo legislativo, seja por anular um ato por vício formal, seja por orientar para a adoção de um novo procedimento.

Informações sobre a tramitação das matérias como data de edição, aprovação e possíveis vetos foram obtidos nos *sites* do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Também documentos como texto inicial, atas e notas taquigráficas das sessões estão disponíveis nesses endereços na *internet*.

A tabela abaixo resume os casos selecionados para estudo, agrupados conforme cancelam ou alteram uma prática legislativa.

¹ Ano da posse dos atuais Ministros do STF: Ministro Celso de Mello (1989); Ministro Marco Aurélio (1990); Ministro Gilmar Mendes (2002); Ministro Ricardo Lewandowski (2006); Ministra Carmen Lúcia (2006); Ministro Dias Toffoli (2009); Ministro Luiz Fux (2011); Ministra Rosa Weber (2011); Ministro Roberto Barroso (2013); Ministro Edson Fachin (2015); e Ministro Alexandre de Moraes (2017).

Tabela 1 – Decisões do Supremo: “ratificadoras” x “reformadoras”, distribuídas conforme o tema.

| Decisões ratificadoras | Decisões reformadoras |
|--|--|
| Medida Provisória | |
| <p>ARE 704520 – Questionamento sobre a relevância e urgência da MPV. Tribunal negou provimento ao recurso. Relator alegou que os requisitos constitucionais necessários à adoção de medidas provisória são, de regra, juízo político a cargo do Poder Executivo e do Congresso Nacional, no qual, salvo nas hipóteses de abuso, não deve se imiscuir o Poder Judiciário.</p> | <p>ADI 4048 e 4049 – Questionamento sobre a imprevisibilidade e urgência de crédito extraordinário. Para o relator, o requisito "despesa imprevisível e urgente" não ficou configurado. Não sendo a despesa imprevisível e urgente, há desvirtuamento do parâmetro constitucional para edição de MPV de crédito extraordinário, segundo relator. Tribunal concedeu liminar suspendendo a lei.</p> |
| <p>ADI 3146 - Aprovado projeto de lei enquanto pendente a leitura de MPV que trancaria a pauta. Ação julgada improcedente. Relator alegou que o trancamento não pode depender da leitura, porque isso seria uma forma de manipular o processo legislativo. Mas, no caso específico, não foi desproporcional o lapso entre o recebimento e a leitura, além da MPV ter sido apreciada na mesma sessão em que foi aprovado o projeto de lei.</p> | <p>ADI 4029 – Res. 1/2002 previa a possibilidade de relator de Plenário caso a Comissão Mista não emitisse parecer no prazo de 14 dias. STF declarou a inconstitucionalidade do dispositivo e considerou obrigatório o parecer da Comissão Mista de Medida Provisória.</p> |
| <p>MS 27.931-1: STF chancelou o entendimento do Presidente da Câmara dos Deputados de que medida provisória, após o 45º dia de vigência, só tranca a pauta de matérias passíveis de regulamentação por medida provisória.</p> | <p>ADI 5127 e ADI 5012 – o STF firmou o entendimento, <i>ex nunc</i>, de que não é compatível com a Constituição da República a apresentação de emendas parlamentares sem relação de pertinência temática com a Medida Provisória submetida à apreciação do Congresso Nacional</p> |
| Veto | |

| Decisões ratificadoras | Decisões reformadoras |
|--|---|
| <p>MS 34040 - Desrespeito ao acordo de liderança com os Presidentes das Casas para votação de veto em data combinada. Sob o argumento de se tratar de matéria <i>interna corporis</i>, o Tribunal negou provimento.</p> | <p>MS 31816 – Questionamento sobre a ordem de apreciação dos vetos. O relator concedeu liminar na qual o veto em questão só poderia ser apreciado após todos os vetos pendentes de apreciação no Congresso Nacional fossem analisados, em ordem cronológica. Liminar cassada pelo Pleno. Posteriormente houve perda de objeto.</p> |
| Outras matérias | |
| <p>ADI 4425 – Questionamento sobre o lapso temporal para votação em 2º turno de PEC. STF considerou inexistência de ofensa formal por não ter a Constituição fixado intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação.</p> | |
| <p>ADI 2182 – Questionamento se a apresentação de substitutivo em uma Casa significava a apresentação de um novo projeto de lei. Deliberação de projeto de lei iniciado na Câmara dos Deputados foi alterada no Senado Federal, que aprovou substitutivo. Projeto retornou à Câmara para análise das modificações. Ação julgada improcedente.</p> | |
| <p>MS 32033 – Parlamentar impetrou MS para retirar projeto de lei de tramitação, argumentando ter direito líquido e certo de “não se submeter à votação de proposta legislativa que, além de claramente ofensiva à Constituição da República, foi casuística, abusiva e ilicitamente forjada...”. STF indeferiu a segurança.</p> | |

| Decisões ratificadoras | Decisões reformadoras |
|--|-----------------------|
| <p>ADI 5468 – Questionamento sobre o poder de emenda parlamentar nas despesas da Justiça do Trabalho. Tribunal julgou improcedente a ação e fixou a tese: <i>“salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal”</i>.</p> | |

Quatro capítulos organizam o trabalho: o capítulo 1 faz um resumo das decisões em que o STF ratifica um procedimento do Legislativo, enquanto o capítulo 2 analisa essas decisões frente à doutrina dos atos *interna corporis*; o capítulo 3 faz um resumo das decisões em que o STF reforma um procedimento do Legislativo e analisa o reflexo de cada uma dessas decisões dentro do parlamento; e, por fim, o capítulo 4 analisa essas decisões frente à teoria dos diálogos institucionais.

CAPÍTULO I: DECISÕES RATIFICADORAS: UMA SÍNTESE

As decisões ratificadoras são aquelas em que o STF nega provimento ao pedido do autor reforçando a resolução adotada no âmbito do Congresso Nacional, seja por concordar com o posicionamento, seja por considerar a matéria *interna corporis*. É interessante entender o contexto e os principais argumentos apresentados pelo relator para embasar sua decisão, a fim de que se possa fazer uma análise crítica dos motivos que levam a Suprema Corte a interferir ou não nos trabalhos legislativos.

Abaixo, uma síntese das principais decisões do Pleno do STF, entre 2005 e 2017, referentes ao processo legislativo no âmbito do Congresso Nacional, que ratificaram os procedimentos das Casas Legislativas.

1.1 REQUISITOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA DE MEDIDA PROVISÓRIA (MPV) - (ARE 704520 SP)

Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça que considerou processo legislativo da MPV 740/2007 constitucional. O recorrente entende que teria sido violado o art. 62 da Constituição Federal (que estabelece o requisito de relevância e urgência para edição de Medida Provisória), vício que teria o condão de invalidar o ato legislativo desde sua origem.

Discute-se a presença ou ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência necessários para a edição de MPV. O relator entendeu que o argumento não merecia prosperar, por ser a análise desses requisitos um juízo político em que o Judiciário não interfere, senão em situações excepcionais.

[...] na linha da orientação assentada pela jurisprudência da Corte, a **análise dos requisitos constitucionais** necessários à adoção de medidas provisórias é, de regra, **juízo político a cargo do Poder Executivo e do Congresso Nacional**, no qual, salvo nas hipóteses de abuso, não deve se imiscuir o Poder Judiciário. (ARE nº 704520, rel. Min. Gilmar Mendes, 23/10/2014, DJE 02/12/2014)

Para o relator, seguindo o entendimento do Tribunal em diversos julgados (ADI 1.667, rel. Ministro Ilmar Galvão; ADI 2527, rel. Ministra Ellen Gracie), o reexame judicial dos requisitos de relevância e urgência tem o caráter excepcional, somente se justificando “na situação de evidente abuso do poder de legislar por parte do Poder Executivo” (p.10). Não enxerga, no caso concreto, qualquer abusividade para a edição da Medida Provisória. Seguindo a orientação do relator, o Tribunal, por maioria, negou provimento ao recurso.

1.2 TRANCAMENTO DE PAUTA A PARTIR DA LEITURA EM PLENÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA (ADI 3146)

Trata-se de alegação de inconstitucionalidade formal por nulidade do processo legislativo de aprovação do projeto que resultou na lei nº 10.828/2003 enquanto pendente a leitura de Medida Provisória (MPV) numa das Casas do Congresso Nacional, para os efeitos do sobrestamento a que se refere o art. 62, parágrafo 6º da Constituição Federal.

A Constituição Federal estabelece que após o 45º dia de vigência, a MPV entra em regime de urgência ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. A ofensa consistira no fato de o projeto de lei, que resultou na norma atacada, ter sido apreciado pelo Senado Federal antes das MPVs 132, 133 e 134/2003, todas em regime de urgência. A Casa Legislativa, em 19.12.2003, já havia recebido as MPVs e, embora elas devessem ter trancado a pauta, por excesso de prazo de tramitação (45 dias), ainda não haviam sido lidas no Plenário. As MPVs foram aprovadas na Câmara dos Deputados e encaminhadas ao Senado Federal em 17.12.2003, mas a Câmara Alta só fez a leitura desses expedientes em 19.12.2003, após a apreciação do projeto de lei questionado.

Foi levantada questão de ordem pelo Senador Demóstenes Torres. Respondendo ao parlamentar, o Presidente do Senado Federal firmou o entendimento de que a tramitação das MPVs só ocorre depois de sua leitura, portanto, enquanto não houvesse leitura das MPVs, a pauta estaria destrancada e por isso outras deliberações poderiam ocorrer.

À ausência de leitura das medidas foi atribuído o efeito de impedir o sobrestamento das deliberações exigido pela Constituição Federal após a medida provisória ter alcançado o 45º dia. Se não havia medida provisória sobrestando a pauta, outros projetos poderiam ser deliberados. Após a apreciação do projeto de lei ora questionado, foi dada leitura às medidas provisórias já recebidas, que em seguida foram apreciadas e aprovadas.

O requerente questiona se é lícito reter ou represar as medidas provisórias, por meio do artifício formal da leitura em plenário, para retardar sua tramitação. No entendimento do requerente, esse artifício que gera um efeito impeditivo de sobrestamento constitui fraude à finalidade pretendida pela Constituição, liberando a pauta para apreciação de outros projetos em detrimento da MPV.

O Presidente do Senado Federal, nas informações encaminhadas à Corte, frisou que a lei questionada e as medidas provisórias foram votadas na mesma sessão legislativa de 19.12.2003, sendo a organização da pauta de trabalho uma questão *interna corporis* da Casa

Legislativa, não cabendo intervenção do Poder Judiciário para determinar a ordem de votação das matérias.

O relator do caso, Ministro Joaquim Barbosa, conhece da ação por não entender a matéria *interna corporis*, alegando que o tribunal tem precedentes afastando esse óbice quando a Constituição Federal dispõe sobre um procedimento imprescindível para a validade do processo legislativo. Nessas situações, é possível a atuação jurisdicional no processo legislativo para garantir a “plena aplicação do texto constitucional” (p. 720).

O relator não considera adequada a interpretação do Presidente do Senado Federal de que enquanto a medida provisória não for lida no Plenário, ela não está formalmente em tramitação. Alega que o trancamento não pode depender da leitura, porque isso seria uma forma de manipular o processo legislativo. Entretanto, no caso em exame não verificou abuso, já que entre o recebimento e a leitura das MPVs transcorreram apenas 2 dias. Para o Ministro, não foi desproporcional o lapso temporal e, ademais, as MPVs foram apreciadas na mesma sessão em que foi aprovado o projeto de lei.

O Tribunal, por maioria, conheceu do pedido, mas julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.

1.3 MATÉRIAS SUBMETIDAS AO TRANCAMENTO DE PAUTA POR MPV (MS 27.931)

Trata-se de mandado de segurança impetrado por membros do Congresso Nacional contra decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, que adotou o entendimento no sentido de que o sobrestamento das deliberações legislativas por MPV em regime de urgência – previsto no § 6º do art. 62 da Constituição Federal – só se aplicaria aos projetos de lei ordinária.

Os impetrantes buscavam, pela ação judicial, que o Presidente da Câmara dos Deputados se abstinhasse de colocar em deliberação qualquer espécie de proposição legislativa antes da votação das Medidas Provisórias que estivessem sobrestando a pauta e a declaração de inconstitucionalidade da interpretação dada pela autoridade coatora ao § 6º do art. 62 da Constituição Federal.

De acordo com o relatório do Ministro, é a seguinte a interpretação, proferida na sessão plenária de 17.03.2009, do então presidente da Câmara dos Deputados, sobre a questão do trancamento de pauta:

[...] uma reformulação e ampliação da interpretação sobre quais são as matérias abrangidas pela expressão ‘deliberações legislativas’ para os fins de sobrestamento

da pauta por medida provisória nos termos da Constituição; entende que, sendo a medida provisória um instrumento que só pode dispor sobre temas atinentes a leis ordinárias, apenas os projetos de lei ordinária que tenham por objeto matéria passível de edição de medida provisória estariam por ela sobrestados; desta forma, considera não estarem sujeitas às regras de sobrestamento, além das propostas de emenda à Constituição, dos projetos de lei complementar, dos decretos legislativos e das resoluções - estas objeto inicial da questão de ordem - as matérias elencadas no inciso I do art. 62 da Constituição Federal, as quais tampouco podem ser objeto de medidas provisórias; decide, ainda, que as medidas provisórias continuarão sobrestando as sessões deliberativas ordinárias da Câmara dos Deputados, mas não trancarão a pauta das sessões extraordinárias. (MS nº 27.931, rel. Min. Celso de Mello, 29/06/2017, DJE 31/07/2017)

Para o relator, Ministro Celso de Mello, o exame da controvérsia envolve, além da definição do alcance de uma regra de caráter procedimental (CF, art. 62, § 6º), a própria integridade do sistema de poderes, notadamente o exercício, pelo Congresso Nacional, da função primária que lhe foi constitucionalmente atribuída: a função de legislar. Desde 1988 houve um exercício compulsivo na edição de medida provisória, provocando distorções no modelo político e gerando disfunções comprometedoras do princípio constitucional da separação de poderes.

Em seu voto, o Ministro enfatiza o dever de interpretar a Constituição de forma a não minimizar a importância político-institucional dos Poderes. O bloqueio da pauta das Casas Legislativas por medida provisória editada pelo Presidente da República gera grave comprometimento da função precípua do Congresso Nacional. O excesso de medidas provisórias caracteriza uma expansão do poder presidencial na sua função anômala de legislar, viabilizando a ingerência e o tratamento unilateral de questões que pertencem à esfera institucional do corpo legislativo.

[...] a Lei Fundamental há de ser interpretada de modo compatível com o postulado da separação de poderes, em ordem a evitar exegeses que estabeleçam a preponderância institucional de um dos Poderes do Estado sobre os demais, notadamente se, de tal interpretação, puder resultar o comprometimento (ou, até mesmo, a esterilização) do normal exercício, pelos órgãos da soberania nacional, das funções típicas que lhes foram outorgadas. (p.41)

Nesse sentido, o relator enxerga na interpretação dada pelo Presidente da Câmara ao § 6º do art. 62 da Constituição Federal uma “*práxis libertadora*” de sua função primária de legislar. É uma decisão que reverencia o texto constitucional reforçando o princípio da separação de poderes e devolve ao parlamento seu poder de agenda.

[...] a interpretação ora questionada reflete, com fidelidade, solução jurídica plenamente compatível com o alto significado que assume, em nosso sistema institucional, o modelo teórico da separação de poderes, pois revela fórmula hermenêutica apta a garantir – mediante preservação de adequada relação de equilíbrio entre instâncias governamentais (o Poder Executivo e o Poder Legislativo) – a própria integridade da cláusula pertinente à divisão funcional do poder. (p.56)

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Celso de Mello, relator, indeferiu o mandado de segurança e deu, ao § 6º do art. 62 da Constituição, interpretação conforme a Constituição para, sem redução de texto, restringir-lhe a exegese, em ordem a que, afastada qualquer outra possibilidade interpretativa, seja fixado entendimento de que o regime de urgência previsto em tal dispositivo constitucional – que impõe o sobrestamento das deliberações legislativas das Casas do Congresso Nacional – refere-se, tão somente, àquelas matérias que se mostram passíveis de regramento por medida provisória, excluídos, em consequência, do bloqueio imposto pelo mencionado § 6º do art. 62 da Lei Fundamental, as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução e, até mesmo, tratando-se de projetos de lei ordinária, aqueles que veiculem temas pré-excluídos do âmbito de incidência das medidas provisórias (CF, art. 62, § 1º, I, II e IV).

1.4 DESRESPEITO A ACORDO DE LIDERANÇA PARA VOTAÇÃO DE VETO - (AG. REG. EM MS 34040)

Trata-se de mandado de segurança contra atos do Presidente da Câmara dos Deputados, da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, do Presidente do Senado Federal e da Mesa Diretora do Congresso Nacional consistentes no descumprimento do acordo com lideranças partidárias de apreciação em data combinada dos vetos da Presidente da República que foram destacados, o que teria resultado em ofensa ao direito dos impetrantes, Deputados Federais, de exercer o direito de votar, em especial, o veto presidencial 26/2015.

Os seguintes fatos são relatados: (a) no dia 17/11/2015, às 19h, foi designada sessão plenária no Congresso Nacional para deliberação relativa ao veto presidencial 26/2015; (b) nessa sessão, o Presidente do Senado Federal reuniu-se com lideranças partidárias e acordou que apenas os vetos não destacados (apurados por cédula) seriam apreciados no dia 17, e que os destacados (apurados pelo sistema eletrônico) seriam apreciados no dia seguinte (data a qual seria votado o veto presidencial 26/2015, por se enquadrar nessa situação); (c) a sessão foi aberta e depois de algumas horas de discussão o Presidente do Congresso Nacional, descumprindo o acordo, iniciou a votação dos vetos destacados, dentre eles, o veto presidencial 26/2015. Requerente alega que muitos parlamentares não estavam no Plenário quando da votação do veto 26/2015 porque se basearam no acordo feito com o Presidente. Registra, ainda, que procedeu-se à votação sem a aferição se os Parlamentares que registraram presença estavam presentes na sessão conjunta, encerrando-a de forma abrupta a votação e

violando-se o art. 48 do Regimento Comum do Congresso Nacional, que estabelece a obrigatoriedade do voto de congressista presente na sessão.

Para o relator, Ministro Teori Zavascki, não há evidência de ofensa ao direito líquido e certo afirmado na petição inicial. Ademais, transcrição dos debates ocorridos na Sessão Conjunta do Congresso Nacional de 17/11/2015 revelou a existência de um ajuste entre os parlamentares presentes e o Presidente do Senado Federal no sentido da votação do Veto 26/2015 naquela ocasião, e não no dia seguinte.

Argumenta ainda que a questão de falta de tempo para os parlamentares votarem é uma realidade de interpretação e aplicação de normas do Regimento Comum do Congresso Nacional, que dizem respeito ao processo de votação. Nessas circunstâncias, o presente mandado de segurança não é cabível, por se tratar de matéria *interna corporis*.

O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do relator, negou provimento ao agravo regimental.

1.5 INTERSTÍCIO PARA VOTAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (ADI 4425)

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Emenda Constitucional nº 62/2009, sendo um dos pedidos pela inconstitucionalidade formal por vício durante sua tramitação pelas Casas Legislativas, uma vez que a proposta foi votada e aprovada, no Senado Federal, em duas sessões realizadas no mesmo dia (02 de dezembro de 2009), com menos de uma hora de intervalo entre ambas. Esse rito ofenderia o art. 60, §2º, da Constituição, segundo o qual a proposta de Emenda à Constituição (PEC) deve ser discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

O requerente argumenta que a realização dos dois turnos na mesma data não proporciona um debate suficientemente refletido para a alteração do texto constitucional, em absoluta incompatibilidade como o texto constitucional e com o art. 362 do Regimento Interno do Senado Federal, que estabelece o interstício mínimo de cinco dias úteis.

Para o redator do Acórdão, Ministro Luiz Fux, a redação do art. 60, §2º, da Constituição, menciona apenas a exigência de que a proposta de Emenda à Constituição seja discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos, sendo cada turno constituído das etapas de discussão e votação. Entende que essa imposição da duplicidade de debate serve para assegurar uma reflexão mais aprofundada, mas não consegue extrair disso a imprescindibilidade de um interstício mínimo entre os dois referidos turnos.

O único controle possível a ser realizado judicialmente seria quanto a não realização dos dois turnos, que tornaria o processo legislativo inválido e inconstitucional. O constituinte não estabeleceu um interstício mínimo, de modo a explicitar um espaço de tempo que servisse de parâmetro objetivo para o exame do grau de solidez da vontade política de reformar a Constituição. Assim, para o Ministro, não há qualquer ofensa à Carta de 1988 uma PEC ser votada em dois turnos sucessivos no mesmo dia, pois as exigências expressas foram cumpridas, não havendo qualquer indeterminação no sentido ou alcance da cláusula que estabelece o rito de tramitação da PEC.

[...] não há qualquer indeterminação na definição do sentido e do alcance de tal cláusula, que somente exige a realização de duas etapas de discussão e de votação de proposta de Emenda à Constituição. E, do ponto de vista objetivo, tal exigência foi de fato satisfeita na aprovação da EC nº 62/09 no Senado Federal, ainda que realizados os dois turnos de modo sucessivo no mesmo dia. (ADI nº 4425, rel. Min. Ayres Britto, redator do Acórdão Min. Luiz Fux, 25/05/2015, DJE 04/08/2015)

Nesse sentido, o redator do Acórdão entende que a Suprema Corte não deve invadir o debate parlamentar indo além das formas expressamente exigidas pela Constituição Federal, havendo de respeitar a atuação do Poder Legislativo no âmbito do processo político e conter seu poder para que não abafe os demais poderes políticos.

No que excede os limites constitucionais, há que se reconhecer uma espécie de deferência à atuação do Poder Legislativo no campo dos atos formais que se inserem no processo político, dotadas de um valor intrínseco pelo batismo democrático também no que concerne à interpretação da Constituição. É tênue, com efeito, o limite entre a defesa judicial dos valores da Constituição, missão irrenunciável deste Supremo Tribunal Federal por força da própria Carta de 1988 (CF, art. 102, caput), e uma espécie perigosa de supremacia judicial, através da qual esta Corte acabe por negar qualquer voz aos demais poderes políticos na construção do sentido e do alcance das normas constitucionais. (p.58)

Quanto ao aspecto da inconstitucionalidade formal, a maioria do Tribunal rejeitou a alegação do vício de forma da Emenda Constitucional nº 62/09.

1.6 SUBSTITUTIVO NÃO É UM NOVO PROJETO (ADI 2182)

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei nº 8429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) alegando a inobservância do devido processo legislativo bicameral. O projeto de lei foi encaminhado pelo Presidente da República, aprovado pela Câmara dos Deputados e no Senado Federal aprovado sob a forma de substitutivo². O

² Substitutivo: quando o relator de determinada proposta introduz mudanças a ponto de alterá-la substancialmente, o novo texto ganha o nome de substitutivo. Glossário do Senado Federal: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo#S>.

substitutivo foi restituído à Câmara para apreciação das alterações e, após, ao Presidente da República para sanção. O Requerente argumenta que o substitutivo aprovado no Senado caracteriza um novo projeto de lei.

Trava-se de discutir se o substitutivo aprovado no Senado é um novo projeto (passando o Senado a ter a competência de Casa iniciadora) ou se é apenas uma modificação do texto (mantendo o Senado seu papel como Casa revisora). Conforme dispõe o art. 65 da Constituição Federal:

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.
Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Portanto, havendo emenda na Casa revisora, o projeto volta para a iniciadora para das mudanças deliberar, podendo acatá-las ou rejeitá-las. Para a Ministra Cármen Lúcia, redatora do acórdão, a mudança promovida pelo Senado foi um esmiuçamento, uma pormenorização do projeto que recebeu da Câmara o que não caracteriza novo projeto. Diante do que chamou de “bicameralismo imperfeito”, cumpriu à Câmara reexaminar o conteúdo daquilo que foi alterado e posteriormente enviar o projeto à sanção, não havendo qualquer inconstitucionalidade no processo.

O Tribunal, por maioria, julgou improcedente a ação direta sob o aspecto da inconstitucionalidade formal.

1.7 RETIRADA DE PAUTA DE PROJETO DE LEI (MS 32033)

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por parlamentar sob o argumento de defesa de seu direito líquido e certo de não se submeter à votação de proposta legislativa ofensiva à Constituição da República.

O relator concedeu liminar para suspender a tramitação da matéria, mas foi vencido. O redator do Acórdão, Ministro Teori Zavascki, não vislumbrou qualquer ameaça de direito, nem mesmo em tese, já que a participação do parlamentar no processo de formação das leis não é obrigatória, podendo o impetrante espontaneamente exercer o afirmado direito no momento em que opta por não participar da votação ou votar de forma contrária à matéria. Ainda conforme o Ministro Teori, com a ação se buscava inibir a própria tramitação do projeto de lei, o que significava impedir, não apenas o impetrante, mas todos os demais parlamentares, de discutir e votar a proposta.

Para o redator do Acórdão, a questão constitucional subordinada ao pedido tem contornos relevantes, já que se refere à viabilidade da intervenção do Poder Judiciário na atividade do Legislativo para fazer juízo da constitucionalidade material de projetos em andamento. O sistema constitucional não prevê nem autoriza o controle de constitucionalidade de meros projetos normativos (à exceção de PEC manifestamente ofensiva a cláusula pétrea e projetos que ofendam o correspondente processo legislativo). A questão aqui impugnada, entretanto, não se enquadrava em qualquer dessas situações excepcionais porque a alegação é de que o conteúdo, e não a forma, seria incompatível com a Constituição. Conceder o mandado de segurança seria universalizar o controle preventivo de constitucionalidade

Destaca ainda que a produção de leis é atividade típica e peculiar do Legislativo, que a exerce por critérios e instrumentos políticos, ressaltando que as decisões políticas não pertencem ao Judiciário e por isso deve-se separar o processo de formação da lei do processo de interpretação e aplicação. Os Tribunais devem exercer sua função fiscalizadora a uma posição de distância da política, estando o conteúdo material dos projetos de lei no âmago do debate político.

É indispensável, por isso mesmo, que na relação entre direito e política e seus correspondentes atores institucionais, se leve na devida conta a necessária separação que há entre o processo para a formação da lei e o processo para interpretação e aplicação da lei já formada: aquele, pertencente ao domínio político do Parlamento e do poder de veto do Executivo, deve ser resguardado de interferências jurisdicionais indevidas, assim como esse, que pertence ao domínio judiciário, não pode ser contaminado por interferências externas de origem política. (MS nº 32.033, rel. Min. Gilmar Mendes, redator do Acórdão Min. Teori Zavascki, 20/06/2013, DJE 18/02/2014)

O relator sustenta que o conteúdo da norma deve ser debatido quando já transformada em lei e não enquanto projeto submetido ao debate político. A prematura intervenção do Judiciário na formação das leis no Parlamento pode subtrair dos outros Poderes da República a prerrogativa constitucional que detém de exercerem o controle preventivo da legitimidade das normas, além de interferir na relação entre os poderes e nos limites de competência.

[...] a discussão sobre a legitimidade do controle jurisdicional preventivo da constitucionalidade de propostas legislativas, essa tem natureza institucional de consequências transcendentais, com reflexos não apenas para o caso em pauta, mas principalmente para o futuro, já que definirá um marco permanente nas relações entre os Poderes da República. Envolvendo, como envolve, juízo sobre os limites dos espaços de competências, é questão que toca o cerne da autonomia e da harmonia dos Poderes e, portanto, do sistema representativo e do próprio princípio democrático estabelecido na Constituição. (p. 138)

Por maioria, o Tribunal conheceu do mandado de segurança, e, no mérito, indeferiu-o e cassou a liminar concedida.

1.8 EMENDAS PARLAMENTARES A PROJETOS ORÇAMENTÁRIOS (ADI 5468)

Trata-se de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade quanto às disposições em que são estipuladas as dotações orçamentárias destinadas à Justiça do Trabalho (Anexo IV, da LOA/2016), impugnando a medida legislativa que reduziu o orçamento inicialmente proposto.

O requerente argumenta que a Lei 13.255/2016 seria inconstitucional por afronta ao princípio da divisão funcional de poderes e da autonomia orçamentária (CRFB/1988, art. 2º e art. 99), já que a redução do orçamento da Justiça do Trabalho teria sido realizada com desvio de finalidade e abuso do poder de legislar. Alega ainda que peça orçamentária anual estaria em desconformidade com o Plano Plurianual (PPA) em suposta afronta ao Inciso I do § 3º do art. 166 da CRFB/1988 (o qual imputa a necessidade de que “as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias”).

Para o relator, Ministro Luiz Fux, é incontroverso que a autonomia orçamentária e financeira assegurada ao Poder Judiciário confere a prerrogativa de elaborar e apresentar suas propostas orçamentárias, mas a atividade de fixar – “deliberar acerca” e “definir” – o orçamento corresponde à típica atribuição do Poder Legislativo. A iniciativa do processo legislativo é dada ao Poder Judiciário, mas não há violação à separação dos poderes na discussão parlamentar da proposição em questão, já que isso constitui uma típica manifestação do Poder Legislativo.

Em relação ao alegado desvio de finalidade, o relator entende não ficar configurado abuso do poder legislativo pela redução do orçamento em decorrência de contexto de crise econômica e fiscal. A atividade parlamentar não pode ser suposta como ilegítima. A programação orçamentária é intimamente dependente do contexto socioeconômico do país num dado momento histórico e ainda que os cortes tenham sido mais expressivos quanto aos orçamentos judiciais, as alterações e reduções também abarcaram outros setores e poderes, com repercussões em várias outras atividades, serviços públicos e políticas públicas.

Por fim, quanto à análise acerca da desconformidade, ou não, da LOA/2016 com o Plano Plurianual (PPA 2016 a 2019), não é um caso de atuação da Corte. Considerada a tessitura aberta de conformação legislativa prevista pelo inciso I do § 3º do art. 166 da CRFB/1988, a tarefa de coordenação entre o PPA e as respectivas Leis de Diretrizes

Orçamentárias (LDO's) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA's), deve ser apreciada, no âmbito da jurisdição constitucional, de modo concreto – e não a partir de alegações generalistas.

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do relator, conheceu da ação e julgou improcedente o pedido formulado na ação direta aprovando a tese fixada nos seguintes termos:

Salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal. (ADI 5.468, rel. Min. Luiz Fux, 29/06/2016, DJE 02/08/2017)

CAPÍTULO II: AS DECISÕES RATIFICADORAS E A DOCTRINA DOS ATOS *INTERNA CORPORIS*

À medida em que a ideia de supremacia constitucional foi se consolidando e concedido à jurisdição o poder da última palavra na interpretação da Constituição, o juiz constitucional passou a assumir “parcela de mais considerável poder sobre as deliberações políticas de órgãos de cunho representativo” (MENDES, 2017, p. 53).

A definição sobre a intervenção do Poder Judiciário nos atos do Poder Legislativo se coloca no centro do debate num contexto em que se procura afirmar uma jurisdição constitucional ao mesmo tempo em que não se quer romper com o princípio da separação dos poderes (BARBOSA, 2010).

Uma dinâmica intrincada irá se formar a partir daí. A afirmação de uma jurisdição constitucional como garante da supremacia da constituição não poderia significar uma ruptura com o princípio da separação de poderes. Dessa forma, a interferência judicial em decisões do Poder Executivo ou Legislativo deveria ser justificada em termos “estritamente” jurídicos, como antevia Tocqueville. (p.157)

A leitura das decisões ratificadoras mostra um judiciário preocupado em justificar sua atuação frente à doutrina dos atos *interna corporis*. A doutrina dos atos *interna corporis*, criada na segunda metade do século XIX por Rudolf Von Gneist, refere-se aos procedimentos legislativos e internos do Parlamento que não devem sofrer controle judicial (ARAGÃO, 2013).

A impossibilidade do controle judicial dos atos *interna corporis* permeia a história constitucional do STF, sendo entendida como uma doutrina das questões políticas que impõe ao Judiciário uma restrição para apreciar atos dessa natureza (AMORIM, 2017). Barbosa (2010) relembra um importante precedente do STF, de 1951 (MS 1.423 – DF, Rel. Min. Luiz Galloti), quando a Corte adotava a premissa básica de que não caberia ao Poder Judiciário analisar os aspectos de conveniência e oportunidade do Legislativo, embora o parlamento tivesse o dever de exercer sua função dentro dos limites constitucionais e legais.

Amorim (2017), retomando o histórico da doutrina dos atos *interna corporis*, mostra que no século XX perdurou o entendimento de que as disposições regimentais regulam assuntos internos das Casas Legislativas e sua inobservância só teria relevância quando houvesse ofensa à Constituição.

Barbosa (2010) critica esse entendimento por enxergar as normas regimentais como organizadoras de um processo legislativo que deve ser público. Sem a possibilidade de uma crítica ampla por parte de todos afetados pelas decisões, o processo legislativo é privatizado

por agentes estatais, tornando-se um monopólio dos parlamentares. Assim, defende um regimento interno mais transparente para garantir um processo legislativo democrático.

As normas regimentais, além de definir direitos e prerrogativas de deputados e senadores, organizam o funcionamento do legislativo e, por conseguinte, esclarecem para a esfera pública politicamente atuante as condições nas quais é dado a ela interferir e criticar a formação institucional das leis. (p.166)

Apenas aos parlamentares é dada a legitimidade para impetrar mandado de segurança contra atos processuais legislativos e apenas para os casos de descumprimento de normas constitucionais referentes ao processo legislativo. Essa restrição é vista por Cattoni de Oliveira (2006) e Barbosa (2010) como uma redução do processo legislativo a um interesse particular e exclusivo dos parlamentares, em contraposição aos que os autores acreditam dever ser um processo de produção de leis afeto à cidadania e à democracia.

A definição dos limites da atuação do Supremo Tribunal Federal passa pelo entendimento das “consequências jurídicas atribuídas à violação de normas regimentais” (BARBOSA, 2010, p. 187). Sem pretender apresentar um rol do que estaria abrangido pela doutrina dos atos internos, o autor lista as matérias relacionadas ao processo legislativo que o STF exclui do âmbito dos atos *interna corporis*. São elas:

a) Processo legislativo constitucional: procedimentos previstos em normas constitucionais que regulam a produção das leis (excepcionalmente esse controle ocorre durante o processo legislativo, como no caso de uma PEC tendente a abolir cláusula pétrea, art. 60, § 4º, CF);

b) Normas regimentais que reproduzem disposição constitucional;

c) Procedimentos legislativos que violem direitos individuais;

d) Compatibilidade do Regimento Interno com a Constituição Federal.

Barbosa (2010) critica o entendimento do STF que coloca a regularidade procedimental da atividade legislativa como um problema político. Para o autor, isso contribuiu para que o Tribunal, utilizando-se do mesmo argumento, ora censure o abuso de normas regulamentares e ora se considere impedido de julgar o devido processo legislativo. Independente do status das regras que tratam do processo legislativo, sejam elas regimentais ou constitucionais, elas devem ser impostas ao Parlamento como “condição indispensável para a conexão entre o debate público e a discussão parlamentar” (p. 170).

Essa cisão clássica entre política e direito na aplicação do direito não pode ser absoluta porque não é possível “afastar por completo a presença de elementos ideológicos no processo de tomada de decisão” (CLEVE; LORENZETTO, 2015, p. 185). Para Barbosa (2010), a

doutrina das questões políticas se torna um espaço de discricionariedade do Tribunal, que permite a Corte se afastar de questões inconvenientes.

A leitura das decisões ratificadoras retrata esse cenário em que o STF ora interfere ora não, baseado em um critério supostamente objetivo de questões políticas privativas do Legislativo.

Isso pode ser observado na demanda que questionava a constitucionalidade formal da Proposta de Emenda à Constituição (ADI 4425) que teve os dois turnos de discussão e votação no Senado Federal realizados no mesmo dia. O redator do acórdão entendeu não haver ofensa à Constituição o procedimento adotado, haja vista não ter o constituinte estabelecido um espaço de tempo, um interstício mínimo entre os dois turnos como um parâmetro objetivo. Para o Ministro, a exigência de dois turnos é cumprida quando a matéria é submetida a duas etapas de discussão e votação, ainda que realizadas de modo sucessivo no mesmo dia.

O argumento foi amparado na limitação da Corte em ir além das formas expressamente previstas na Constituição, reconhecendo uma deferência ao Legislativo no campo dos atos formais do processo político. O redator do acórdão não fez menção expressa à doutrina dos atos *interna corporis* para justificar a não intervenção da Corte, embora tenha defendido uma atuação da Corte restrita a questões expressamente previstas na Constituição Federal de forma a se manter afastada do processo político.

Ministros que acompanharam sua divergência (Ministros Teori Zavascki, Rosa Weber, Dias Toffoli) trouxeram a doutrina dos atos *interna corporis* como impeditiva para controle jurisdicional do ato, uma vez que o interstício de 5 dias está estabelecido pelo regimento e não pela Constituição. Assim, por ser a exigência de interstício norma regimental, os ministros sustentaram a natureza *interna corporis* do ato do Congresso. Para Amorim (2017), neste caso a doutrina dos atos *interna corporis* é usada como um argumento de autoridade para justificar a “insindicabilidade jurisdicional do desrespeito do Poder Legislativo das normas regimentais” (AMORIM, 2017).

Diferentemente, na questão relativa à apresentação de substitutivo pelo Senado Federal (ADI 2182), o STF entrou no mérito da questão para firmar o entendimento de que o substitutivo aprovado no Senado, atuando como casa revisora, não caracterizou novo projeto de lei e, portanto, estaria correto o procedimento adotado de que, após aprovação das alterações pela Câmara, essa Casa iniciadora seria a competente para enviar o projeto para a sanção do Presidente da República. Não foi levantado o debate dos atos *interna corporis*,

embora em seu voto, o Ministro Ricardo Levandowski tenha suscitado a compatibilidade do procedimento com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (p. 144).

Em relação ao questionamento sobre o atendimento aos requisitos constitucionais de urgência e relevância para edição de MPV (ARE 704520), a despeito de estar expressamente previsto na constituição, pesava o argumento de serem requisitos dependentes de uma análise política. O Ministro relator, que foi acompanhado pela maioria do Tribunal, manifestou-se pela não intervenção do Judiciário, por entender ser a análise dos requisitos um juízo de mérito, que só em situações excepcionais de abuso admitiria um exame jurisdicional. Aqui também não foi citada a doutrina dos atos *interna corporis*, embora o cerne do argumento fosse o caráter político dos requisitos constitucionais.

Já a questão relativa à necessidade da leitura para efeitos de trancamento de pauta da medida provisória (ADI 3146) a doutrina dos atos *interna corporis* foi amplamente debatida, tendo o presidente do Senado Federal defendido sua competência na organização da pauta dos trabalhos legislativos, não cabendo intervenção do Poder Judiciário no tema. Entretanto, entendeu o relator que o direito a organizar os trabalhos legislativos não confere a prerrogativa de ferir normas constitucionais e por isso afasta a doutrina dos atos *interna corporis* para analisar o caso.

Amparado no texto constitucional que dispõe sobre procedimentos, justifica a validade da atuação jurisdicional. O relator sustenta que a Constituição estabelece o rito de apreciação das Medidas Provisórias afastando a possibilidade de o Parlamento dar tratamento diverso a essas questões. O Tribunal afastou os atos *interna corporis* para confirmar a constitucionalidade do procedimento adotado pelo parlamento.

Essa lacuna deixada pela teoria dos atos internos possibilita que quaisquer discordâncias políticas sejam resolvidas no âmbito Judiciário. Como exemplo, tem-se o mandado de segurança impetrado por parlamentar diante de um alegado descumprimento do acordo entre lideranças partidárias (MS 34040). Supostamente havia um acordo para votação de veto em data determinada e essa matéria foi votada anteriormente, ferindo esse ajuste prévio. O relator não visualizou ofensa a direito líquido e certo do parlamentar, usando a doutrina dos atos *interna corporis* para justificar o afastamento do Tribunal.

O mandado de segurança também foi usado para tentar retirar projeto de lei de tramitação, sob o argumento de que o parlamentar teria o direito líquido e certo de não se submeter à votação de proposta legislativa ofensiva à Constituição (MS 32033). A questão *interna corporis* foi levantada por muitos Ministros porque a grande controvérsia girava em torno da possibilidade de se fazer constitucionalidade material de projetos em andamento.

Discutia-se a função constitucional de cada instituição. O redator do acórdão sustentou que o Tribunal, na sua função fiscalizadora, deveria manter uma posição de distância da política, estando o conteúdo material dos projetos de lei no âmago do debate político. Nesse sentido entendeu o Tribunal que indeferiu o mandado de segurança.

Por fim, a última decisão desse bloco³ refere-se ao poder de emendas parlamentares em matérias orçamentárias (ADI 5468). Em sede de ação direta de inconstitucionalidade se discutiu o princípio da divisão funcional de poderes e da autonomia orçamentária frente às emendas parlamentares que reduziram dotação orçamentária de órgão do poder judiciário. O tribunal conheceu da ação, mas julgou improcedente, firmando a tese de que, salvo em situações graves e excepcionais, não caberia ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal.

O ponto importante das decisões ratificadoras foi mostrar esse pêndulo em que se encontra o STF, constantemente justificando sua atuação no âmbito do processo legislativo por meio da doutrina dos atos *interna corporis*, que como visto não tem contornos definidos e nem poderia ter. O devido processo legislativo não se submete a qualquer critério pré-estabelecido porque está relacionado à esfera de liberdade dos cidadãos, a um direito de titularidade difusa referente à regularidade de produção das leis.

Não é mais possível conviver com o ideal de decisões políticas restritas ao âmbito parlamentar, principalmente num cenário em que os próprios parlamentares usam o Poder Judiciário para dirimir controvérsias. Os lugares institucionais de cada Poder não podem mais ser entendidos como “fronteiras intransponíveis” (CLÈVE; LORENZETTO, 2015, p.201).

Por muitos anos o STF entendeu que a interpretação das normas regimentais não estaria submetida ao controle judicial. Mas esse entendimento deve ser flexibilizado na medida em que o Estado Democrático de Direito requer um processo de produção das leis construído na esfera pública, garantindo o exercício da autonomia jurídica dos cidadãos (BARBOSA, 2010).

³ A ação que discutia as matérias sujeitas a trancamento de pauta por MPV (MS 27.931.1) será discutida no capítulo 4.

CAPÍTULO III: DECISÕES REFORMADORAS E SEU REFLEXO NO CONGRESSO NACIONAL

As decisões reformadoras são aquelas em que o STF se manifesta pela inadequação do procedimento do Legislativo questionado, ora anulando-o, ora estabelecendo diretrizes para um novo comportamento.

Abaixo, as principais decisões do Pleno do STF entre 2005 e 2017, referentes ao processo legislativo no âmbito do Congresso Nacional, que reformaram os procedimentos das Casas Legislativas. Associada à síntese das ações impetradas e dos principais argumentos do relator, segue uma análise do reflexo dessas decisões no âmbito do Congresso Nacional.

3.1 DESPESAS IMPREVISÍVEIS E URGENTES: MEDIDA PROVISÓRIA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO (ADI 4048 E 4049)

Foi impetrada ação direta de inconstitucionalidade contra a Medida Provisória nº 405/2007 (ADI 4048) sob o argumento de ausência dos requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência do crédito extraordinário. O Tribunal conheceu da ação e concedeu liminar, nos termos do voto do relator, suspendendo a lei originada da Medida Provisória (Lei nº 11.658/2008)

Para o relator, Ministro Gilmar Mendes, o requisito "despesa imprevisível e urgente" não ficou configurado. Diferentemente dos requisitos de "relevância e urgência" para edição de medida provisória, que se submetem a ampla discricionariedade, os requisitos próprios para abertura de crédito extraordinário recebem densificação normativa da Constituição com vetores claros para interpretação.

Na ADI 4048, o Supremo Tribunal Federal promoveu revisão de sua jurisprudência, que até então considerava inadmissível a propositura de ADI contra atos de efeito concreto, ainda que estes atos fossem editados sob a forma de lei (MENDES; BRANCO, 2017). Assim, o STF não conhecia de ação contra matéria orçamentária por considerá-la lei formal, lei de efeito concreto, porquanto ausente a densidade normativa e a abstração.⁴

Para o Ministro Gilmar Mendes, não havia lógica jurídica para sustentar a impossibilidade de aferição da legitimidade das leis formais no controle abstrato de normas, já que o objeto da análise é o processo legislativo. Venceu essa tese do relator, sendo concedida liminar para reconhecer a possibilidade de controle de constitucionalidade das leis

⁴ ADI 647, rel. Min. Moreira Alves, DJ de 27.3.1992; ADI 842, rel. Min. Celso de Mello, DJ de 14.05.1993.

orçamentárias. No mesmo sentido a ADI 4049, de relatoria do Ministro Carlos Britto (DJE 8.5.2009).

Para o relator, os créditos abertos foram destinados a prover despesas correntes não qualificadas pela urgência e relevância. Uma das despesas analisadas referia-se a gastos para redução dos riscos de introdução da gripe aviária e de outras doenças exóticas na cadeia avícola brasileira. Embora reconheça a relevância do tema, para o relator é uma situação previsível, já que a situação de crise não estava configurada, sendo o recurso destinado à adoção de mecanismos de prevenção.

Outras destinações do crédito extraordinário da MPV 405/2007 envolviam: aquisição de imóvel para cartórios eleitorais; manutenção do sistema integrado de administração financeira (SIAFI); implementação de medida emergencial para solucionar a crise do modelo de atendimento socioeducativo de adolescente em conflito com a lei; reformulação e funcionamento das agências de previdência social; manutenção e funcionamento das delegações do trabalho; capitalização das Telecomunicações Brasileiras S.A – Telebrás; operações de policiamento nas rodovias federais e de investigação, repressão e combate ao crime organizado, etc.

Para Ministro Gilmar Mendes, nenhuma das despesas da MPV 405/2007 eram imprevisíveis e urgentes, havendo desvirtuamento dos parâmetros constitucionais.

Nenhuma das hipóteses previstas na Medida Provisória configuram situações de crise imprevisíveis e urgentes, suficientes para abertura de crédito extraordinário. Há, aqui, um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. (p. 88)

Rocha, Marcelino e Santana (2013) explicam que o lapso temporal entre a elaboração e a execução orçamentária torna necessária a realização de ajustes na programação financeira em decorrência do surgimento de situações não previstas inicialmente, mas que devem ser assumidas pelo orçamento vigente. Esses ajustes são feitos por créditos adicionais, sendo o crédito extraordinário uma de suas espécies que carrega consigo o requisito constitucional de urgência e relevância, haja vista ser aberto por medida provisória.

Conforme art. 62, § 5º da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional emitir o juízo sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais das medidas provisórias. No caso em tela, o Congresso aprovou a medida provisória, considerando, portanto, atendidos os requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência das despesas indicadas.

De acordo com o Ministro Ricardo Lewandowski, uma vez que a medida provisória passa pelo crivo do Executivo e Legislativo, o Judiciário só deveria intervir em momentos

excepcionais de abuso e absoluta irracionalidade. No mesmo sentido, expressou o Ministro Carlos Britto, a medida provisória “é submetida ao crivo político do Congresso Nacional” sendo esse o órgão responsável pelo “juízo de conveniência, oportunidade e necessidade”, embora no final do seu voto tenha acompanhado o relator (p.109).

Rocha, Marcelino e Santana (2013) sugerem um desvirtuamento no processo orçamentário com uso generalizado de créditos extraordinários nos últimos 16 anos. Os autores entrevistaram atores especialistas que trabalham na área de orçamento e contabilidade pública. Questionados sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais para abertura de crédito extraordinário, 70.59% dos entrevistados responderam que os requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência não são obedecidos pelo Governo Federal, enquanto 17.65% afirmaram não ser possível medir esses requisitos. A partir da definição dos entrevistados sobre o conceito de imprevisibilidade e urgência, os autores concluíram que no período entre 1995 e 2002 a abertura de crédito extraordinário não obedeceu aos requisitos constitucionais.

Pesquisa feita no site do Congresso Nacional⁵ mostra que entre 2005 e 2017, foram editadas 129 MPVs de crédito extraordinário (ANEXO I). Dessas, apenas duas foram rejeitadas pelo Parlamento: MPV 400/2007 e MPV 508/2010.

Analisando a tramitação a tramitação da MPV 400/2007, é possível identificar que a Câmara dos Deputados aprovou tanto os pressupostos constitucionais de relevância e urgência quanto o mérito da MPV. No Senado Federal, os pressupostos constitucionais foram aprovados, mas a MPV foi rejeitada quanto ao mérito.

Em relação à MPV 508/2010, a Câmara dos Deputados aprovou os requisitos constitucionais e o mérito, mas no Senado Federal, numa votação conjunta dos pressupostos de urgência e relevância e do mérito, a medida provisória foi rejeitada.

⁵ A partir da ferramenta “pesquisa de matéria”>”pesquisa avançada”: Tipo de matéria: MPV; Situação: Rejeitada
Consulta feita em 01.06.2018: Página com o resultado da Pesquisa:

<

15.03.2011 - Câmara dos Deputados

Aprovado, em **apreciação preliminar**, o Parecer do Relator, na parte em que manifesta opinião **favorável** quanto ao atendimento dos **pressupostos constitucionais de relevância e urgência** e de sua adequação financeira e orçamentária, nos termos do artigo 8º da Resolução nº 01, de 2002-CN.

Votação, quanto ao mérito, em turno único. Aprovada a Medida Provisória nº 508, de 2010

17.03.2011 – Senado Federal

Votação conjunta do parecer preliminar pela relevância e urgência e também o mérito da matéria. **Recusada a matéria** [...]

(<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/98134>)

Entre 2005 e 2017, das 129 MPVs de crédito extraordinário editadas, apenas uma foi rejeitada por não atender aos requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência (MPV 508/2010). Mas uma análise do conteúdo dessas MPVs não sugere que o teor dos créditos extraordinários tenha se tornado mais imprevisível ou urgente: como exemplo, temos a MPV 711/2016, que abriu crédito para vários órgãos do Poder Judiciário, a fim de se pagar ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia a agentes públicos, incluindo R\$ 301.215.747 (trezentos e um milhões, duzentos e quinze mil e setecentos e quarenta e sete reais) para órgãos como o Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça do Trabalho.

Despesas para redução dos riscos de introdução da gripe aviária foram consideradas previsíveis (despesas constantes da MPV 405/2007), mas auxílio moradia a juízes não foi contestado quanto à previsibilidade e à urgência.

A despeito das ADI 4048 e 4049 terem sido agrupadas como decisões reformadoras (pois declararam a norma inconstitucional), essas decisões não afetaram a forma de decidir do Congresso Nacional, pois apenas uma medida provisória de crédito (MPV 508/2010) foi rejeitada após esse marco.

3.2 ORDEM DE APRECIÇÃO DOS VETOS PRESIDENCIAIS (MS 31816)

Foi impetrado Mandado de Segurança por Deputado Federal contra ato da Mesa do Congresso Nacional que aprovou medidas tendentes a submeter à votação o Veto Parcial nº 38/2012, aposto pela Presidente da República ao Projeto de Lei nº 2.565/2011. O objetivo da medida era inibir o Congresso Nacional de apreciar o Veto 38/2012 (veto aposto a projeto de lei que alterava a distribuição entre os entes da Federação dos *royalties* do petróleo) antes da votação de todos os outros vetos anteriormente apresentados (mais de 3 mil vetos).

A grande discussão girava em torno da ordem de apreciação dos vetos: se deveriam ser apreciados em ordem cronológica de recebimento ou se o Congresso Nacional teria o poder de agenda para deliberar de forma aleatória essa matéria. O § 4º, do art. 66 da Constituição

Federal prevê que o veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de 30 dias a contar do seu recebimento, enquanto o § 6º estabelece uma consequência para o descumprimento desse prazo, passando o veto a sobrestar as demais proposições (depois de esgotados os 30 dias), até sua votação final.

Art. 66 [...]

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.⁶

[...]

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

Havia um descontentando parlamentar quanto ao veto apostado a projeto de lei que fazia a redistribuição dos *royalties* do petróleo. O veto 38/2012 foi protocolizado na Secretaria Legislativa do Congresso Nacional em 30.11.2012 e incluído na Ordem do Dia da sessão conjunta de 19.12.2012. Entretanto, existiam quase três mil vetos não apreciados na pauta do Congresso Nacional.

Em 13.12.2012 foi protocolado o MS 31816 e em 17.12.2012 o relator Ministro Luiz Fux deferiu o pedido liminar determinando que o Congresso Nacional se abstinisse de deliberar o veto 38/2012 antes da análise de todos os demais vetos, conforme transcrição abaixo:

[...] Ex positis, defiro o pedido liminar nos termos em que formulados para, inaudita altera parte, determinar à Mesa Diretora do Congresso Nacional que se abstenha de deliberar acerca do veto parcial nº 38/2012 antes que se proceda à análise de todos os vetos pendentes com prazo de análise expirado até a presente data, em ordem cronológica de recebimento da respectiva comunicação, observadas as regras regimentais pertinentes (p. 26).

A decisão, em caráter liminar, determinava que os vetos devessem ser apreciados em ordem cronológica de recebimento. A Mesa do Congresso Nacional interpôs Agravo Regimental e o Tribunal, por maioria, deu provimento ao agravo, vencido o relator.

O Ministro redator do acórdão, Teori Zavascki, pontua o “descumprimento reiterado e antigo” das cláusulas constitucionais pelo Congresso Nacional, situação que deixou pendente de apreciação mais de 3 mil vetos, e destaca a gravidade da situação, uma vez que havia veto com prazo vencido há cerca de 13 anos, significando que “desde então, deveriam ter sido suspensas as ‘demais proposições’ do Congresso Nacional” (p. 32). Considerando que o devido processo legislativo é pressuposto de validade dos atos normativos, a sua

⁶ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013. No texto anterior a votação era “em escrutínio secreto”

inobservância acarreta inconstitucionalidade formal de todos atos normativos apreciados com vetos pendentes de deliberação. Pondera, entretanto, que a rígida e estrita aplicação dos §§4º e 6º do art. 66 da Constituição importaria num “futuro caótico para o Congresso Nacional” além da insegurança jurídica sobre todas as deliberações tomadas nos últimos 13 anos.

Esse quadro se mostra ainda mais grave quando se considera que o estrito atendimento das cláusulas constitucionais do devido processo legislativo é pressuposto de validade dos correspondentes atos normativos, a significar que sua inobservância acarreta a inconstitucionalidade formal desses atos e, portanto, a sua nulidade. A procedência dessa afirmação permite concluir que uma rígida e estrita aplicação dos §§ 4º e 6º do art. 66 da Constituição, com eficácia *ex tunc*, não apenas importaria um futuro caótico para a atuação do Congresso Nacional (paralisando qualquer nova deliberação, a não ser a da apreciação, por ordem de vencimento, dos vetos pendentes) como também, o que é ainda mais grave, estenderia um manto de insegurança jurídica sobre todas as deliberações tomadas pelo Congresso Nacional pelo menos nos últimos 13 – treze – anos, desde quando decorreu o prazo para deliberação do mais antigo veto ainda não apreciado, deliberações essas sujeitas a declaração de nulidade por inconstitucionalidade formal. (p. 33)

O Tribunal, por maioria, deu provimento ao agravo regimental em 27.02.2013. Na sessão do Congresso Nacional de 06.03.2013, o veto 38/2012 foi apreciado e rejeitado, conforme informações constantes do Portal do Congresso Nacional. Em 23.08.2013, o mandado de segurança foi declarado prejudicado diante da perda superveniente de seu objeto.

Aspecto interessante dessa decisão é que o Tribunal não decidiu se o Congresso Nacional estava ou não obrigado a apreciar os vetos em ordem cronológica. O relator, em sede de liminar, se posicionou pela necessidade de observância da ordem cronológica, mas no julgamento do agravo regimental o Tribunal apenas indeferiu a medida liminar, havendo subsequente perda de objeto. Por outro lado, o Congresso Nacional parece ter reagido a essa discussão.

Pereira (2016) faz o histórico de regras e procedimentos que ditam o rito e a forma do processo legislativo dos vetos presidenciais. Em julho de 2013, o rito de apreciação dos vetos foi alterado pela Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2013. As principais inovações foram: alteração da data de início da contagem do prazo de 30 dias para sobrestamento da pauta e a introdução de um calendário para apreciação dos vetos. Nas palavras do autor:

Em 12 de julho de 2013 promulga-se a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2013 [...] a qual estabeleceu as seguintes regras novas para a tramitação de vetos:

- a) **Mudança do marco inicial da contagem do prazo constitucional de 30 dias:** da sessão convocada para “conhecimento” do veto para a data de protocolização da mensagem de veto junto à Presidência do Senado Federal;
- b) Estabelecimento de **calendário obrigatório** próprio para apreciação de vetos, às terças-feiras de cada mês; e
- c) **Cláusula de incidência parcial da norma, restrita a vetos publicados a partir de 1º de julho de 2013.** (p. 91) [grifo nosso]

A cláusula de vigência *ex-nunc*, apesar de não ser uma inovação, teve uma grande consequência para os trabalhos legislativos. Como bem observado por Pereira (2016), a decisão de se alterar o processo de apreciação dos vetos e cumprir a disposição constitucional trouxe um efeito colateral e estranho: todos os vetos anteriores a 1º de julho de 2013 foram ignorados. O autor chama de “estoque congelado” aquele passivo pendente de apreciação, que foi esquecido com a edição da resolução. Para Souza (2014) os vetos acumulados por mais de uma década ficaram no limbo jurídico, um estoque criado a partir de uma omissão parlamentar, que para autora, é inconstitucional e fere o princípio democrático.

A partir da edição da Resolução nº 1/2013 os vetos passaram a ser apreciados, ainda que por vezes ultrapassassem os 30 dias. Conforme se extrai da análise da Ordem do Dia do Congresso Nacional de 22.12.2017 (último dia da sessão legislativa ordinária), o Congresso encerrou o ano de 2017 sem nenhum veto pendente de apreciação (excluindo da análise aqueles vetos do limbo ou estocados). Todos os vetos que ultrapassaram os 30 dias foram deliberados ao término da sessão legislativo, ficando para 2018 apenas os vetos que ainda não haviam extrapolado o prazo constitucional.⁷ Esse é também o entendimento de Pereira (2014), que ao estudar a taxa de resolução de vetos ao longo das legislaturas concluiu que desde a promulgação da Resolução, o ritmo de apreciação do Congresso modificou a tendência verificada nas legislaturas anteriores.

Outro aspecto interessante é a discussão sobre o posicionamento do Supremo Tribunal Federal e a possibilidade de inversão da ordem de apreciação dos vetos, sempre que é apresentado ao Presidente do Congresso requerimento de inversão de pauta.

Na sessão de 4 e 5 de outubro de 2016, havia requerimento para inverter a ordem de votação dos vetos destacados⁸, mas a oposição não concordava com o procedimento e diversos parlamentares levantaram questão de ordem alegando impossibilidade de inversão da pauta de vetos, diante da decisão do Supremo. O parlamentar que presidia a sessão, Deputado Beto Mansur, entretanto, insistiu na possibilidade de inversão do destaque dos vetos, alegando

⁷ Ordem do Dia do Congresso Nacional de 22.12.2017, pág 13 e 14. <<http://legis.senado.leg.br/ordia-pdf/servlet/GeraPDFServlet?codigo=4129&tipoExecucao=Normal&escopoExecucao=CN&salva=NAO&tipoDoC=PDF&destino=ordia.xml&parcial=Sim&parcialOficial=Sim&versao=2>>. Acesso em: 27.05.2018

⁸ Desde 2015, a votação dos vetos se dá por cédula eletrônica única que contém todos os vetos incluídos na ordem do dia. Há previsão regimental para destaque de dispositivos a fim de que sejam votados no painel eletrônico.

Regimento Comum do Congresso Nacional:

Art. 106-B. A votação do veto será nominal e ocorrerá por meio de cédula com identificação do parlamentar, nos termos do art. 46, da qual constarão todos os vetos incluídos na Ordem do Dia, agrupados por projeto.

Art. 106-D. Até o início da Ordem do Dia, poderá ser apresentado destaque de dispositivos individuais ou conexos para apreciação no painel eletrônico, a requerimento de líderes, que independerá de aprovação pelo Plenário, observada a seguinte proporcionalidade.

que os vetos haviam sido votados em globo, portanto, fora obedecida a ordem cronológica, e agora a votação referia-se ao destaque (DCN 06.10.2016, p. 41-44).

O SR. PRESIDENTE (Beto Mansur. PRB-SP) - Deixe-me dar uma explicação a V.Exas. Eu quero esclarecer às Sras. e aos Srs. Congressistas **que os vetos foram apreciados em globo**. Nós já votamos os vetos; **na cédula, nós votamos os vetos. Nós temos aqui agora os destaques desses vetos**. Houve pedido de inversão de pauta para este destaque, mas os vetos em si foram votados na cédula, em globo. [...], **ainda não estamos fugindo da ordem cronológica dos vetos. Nós respeitamos a ordem cronológica dos vetos, tanto que eles foram votados hoje em globo**. Estamos invertendo a pauta exatamente nos destaques[...]

[...]

O SR. PRESIDENTE (Beto Mansur. PRB-SP) - Mas, pelo que eu vejo, **nós respeitamos a ordem cronológica dos vetos**. Votamos esses vetos em globo. Nós não retiramos um veto, por exemplo, de determinado momento em que ele deveria ser votado e o retiramos de pauta, nós o votamos em globo. **A única coisa que nós estamos fazendo que possivelmente não esteja numa decisão do Ministro Fux nem do Pleno do Supremo Tribunal Federal — até porque, no meu entender, é uma questão interna corporis do Congresso Nacional — é a inversão de pauta do destaque**.

Eu estou entendendo a preocupação de V.Exa. É lógico que nós também queremos fazer tudo correto. E nós entendemos, pela informação da assessoria, que estamos corretos naquilo que estamos fazendo. Em razão disso, vamos recolher a questão de ordem de V.Exas. (DCN 06.10.2016, p. 41-44)

O STF não admite a “teoria da transcendência dos motivos determinantes”, ou seja, os motivos invocados na decisão (fundamentação) não são vinculantes. Somente a parte dispositiva da decisão produz efeito vinculante (STF. Plenário. Rcl 8168/SC, rel. orig. Min. Ellen Gracie, red. p/ o acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 19/11/2015). É sabido que a teoria comentada diz respeito àquelas decisões com eficácia *erga-omnes*, que não é o caso do Mandado de Segurança aqui discutido. Ainda assim, vale a comparação para se mostrar a força que um argumento do Ministro do Supremo tem, capaz de influenciar os atos de outro Poder, impactando os trabalhos legislativos.

Isso porque mesmo o Supremo não tendo sequer decidido sobre o Mandado de Segurança impetrado, uma vez que houve perda de objeto, os argumentos usados na concessão de uma liminar pelo relator, que foi posteriormente revogada pelo Pleno, são capazes de impactar os trabalhos no âmbito do Congresso Nacional a ponto de o Presidente da sessão justificar a adequação dos procedimentos legislativos face aos argumentos apresentados pelo relator vencido.

Pelos motivos expostos é que essa decisão do MS 31816 foi agrupada naquele conjunto que a autora denominou “reformador”, embora na prática o Supremo não tenha se manifestado de forma definitiva sobre a questão.

3.3 OBRIGATORIEDADE DO PARECER DA COMISSÃO MISTA DE MEDIDA PROVISÓRIA (ADI 4.029)

Ação Direta de Inconstitucionalidade foi proposta face à Lei Federal nº 11.516/07, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e trata de outras matérias. A lei foi fruto de conversão da Medida Provisória (MPV) nº 366/2007. No campo da inconstitucionalidade formal, alegou-se que a medida provisória não foi examinada pela comissão mista de Deputados e Senadores de que trata o art. 62, § 9º, da Constituição.

Em 2001, o processo legislativo das medidas provisórias foi alterado pela Emenda Constitucional (EC) nº 32/2001, marcando o fim das reedições, a imposição de limites materiais, o aumento do prazo de vigência e instituída a sistemática do trancamento de pauta a partir do 45º dia de vigência. Não houve alteração constitucional após 2001, mas o rito de apreciação dessa matéria foi substancialmente alterado com a interpretação do Supremo na ADI 4.029 (LIMA, 2011).

O art. 62, § 9º, da Constituição estabelece que à comissão mista de Deputados e Senadores cabe examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer antes de serem apreciadas por cada uma das Casas do Congresso Nacional. Entretanto, a resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional dispunha que o prazo para a Comissão emitir o parecer seria de 14 dias e, uma vez esgotado esse prazo, o processo seria encaminhado à Câmara dos Deputados, com ou sem parecer. Portanto, a resolução dispensava o parecer da Comissão vencido o prazo de 14 dias.

Para o Ministro relator Luiz Fux, a exigência Constitucional do parecer da Comissão Mista é uma garantia de que “o Legislativo seja efetivamente o fiscal do exercício atípico da função legiferante pelo Executivo” (p. 19). Por esse motivo, os artigos da Resolução nº 1/2002 que dispensam o parecer da Comissão seriam inconstitucionais.

O Tribunal decidiu pela declaração incidental de inconstitucionalidade dos artigos 5º, caput e 6º, caput e parágrafos 1º e 2º, da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, ficando preservada a higidez de todas as medidas provisórias convertidas em lei até a data do julgamento (08.03.2012), inclusive da Lei Federal nº 11.516/07, impugnada na ação. Assegurou-se, ainda, a validade da adoção do procedimento ora declarado inconstitucional para a aprovação das medidas provisórias que tramitavam no Parlamento. Quanto às novas medidas provisórias editadas, caberia ao Congresso cumprir o disposto no art. 62, § 9º, da

Constituição, sendo vedada a apreciação pelo plenário sem o prévio parecer da comissão mista de Deputados e Senadores.

Para Bedritichuk (2016), essa decisão do STF representou uma reforma do instituto das medidas provisórias e gerou custos de aprovação para o governo, já que para cada medida provisória editada deveria ser constituída uma comissão mista.

Conforme artigos 133 a 141 do Regimento Interno do Senado Federal, parecer é o relatório do relator aprovado pela comissão. Quando a comissão não emite parecer, este será proferido oralmente em plenário por relator designado pelo Presidente da Casa Legislativa. O prazo exíguo que foi concedido à Comissão Mista pela Resolução nº 1/2002 (14 dias) para examinar a matéria acabou por impedir a atuação desse colegiado. Lima (2011) esclarece que, com o parecer de plenário, que se dá quando a comissão não se instala, a tendência é de aprovação da matéria conforme orientação do governo, que consegue controlar a vontade da maioria nas sessões. Consequentemente, havia o interesse de esvaziar a comissão, que perdeu seu papel de análise, ficando a tramitação restrita ao Plenário das Casas.

Nesse mesmo sentido, Bedritichuk (2016), ao analisar a tramitação das medidas provisórias entre os anos de 2011 e 2015, concluiu que a taxa de aprovação das MPVs caiu de 82% para 72% após a decisão do STF na ADI 4029.

Como até 2012 as comissões mistas não se reuniam para apreciar as medidas provisórias, os Presidentes da Câmara e do Senado, que tinham o poder discricionário de escolher o relator, tinham muito poder na apreciação dessas matérias. A análise de distribuição de relatorias de MPVs por partido na Câmara no período de 01.2011 a 02.2012 mostrou que o critério de proporcionalidade partidária não foi observado, com a exclusão quase total da oposição e sobrerrepresentação dos partidos da base do governo na distribuição das relatorias. Estando o Presidente da República alinhado com os presidentes das Casas Legislativas, o governo conseguia controlar a conversão da medida provisória em lei, podendo, ainda, usar a relatoria como uma barganha de interesses, “uma moeda de troca” (BEDRITICHUK, 2016).

Com o ritmo de tramitação acelerado das MPVs e o esvaziamento das comissões, antes de 2012 a matéria tinha discussão e instrução empobrecidas, que ocorriam diretamente no plenário das Casas. Além disso, a informação não estava tão clara e disponível, pois os parlamentares só conheciam o texto a ser votado em Plenário no momento em que o relator apresentava seu parecer, sem a oportunidade de um estudo aprofundado da matéria, o que também favorecia aos interesses do governo (BEDRITICHUK, 2016).

Com a obrigatoriedade do parecer da comissão mista, houve o desarranjo do mecanismo de controle de relatorias, aumentando os custos de aprovação para o governo. Com a inserção de mais uma etapa na tramitação da matéria, houve dispersão do processo decisório e aumento de atores envolvidos, o que demandou mais esforço do governo para construção de acordos (BEDRITICHUK, 2015).

A seleção das relatorias antes de 2012 funcionou como mecanismo útil ao governo para resolver problemas na coordenação da base. Esse mecanismo ruiu parcialmente quando o STF determinou a obrigatoriedade de parecer prévio pelas comissões mistas, em março de 2012, de forma que o processo de seleção de relatores não pôde mais operar sob o controle estrito do governo, nem servir integralmente para resolver problemas de coordenação da base. (p.90)

[...]

A obscuridade na instrução – envolvendo geralmente o relator e os órgãos governamentais em reuniões privadas – fazia com que **o texto a ser votado pelo plenário fosse desconhecido da maioria**. Nesse cenário de incerteza, na hora da votação valia a palavra do governo, que tinha autoridade sobre as informações prestadas, e também a palavra dos líderes. (p.99)

Se antes de 2012 a Câmara retia MPV pela maior parte do prazo (o Senado só recebia a matéria perto do encerramento do prazo de vigência, sem tempo para promover alterações no texto), no pós 2012 esse papel foi desempenhado pela comissão mista, que passou a concentrar mais de 70% do tempo de tramitação das medidas provisórias, ficando o restante do tempo para apreciação da Câmara e do Senado. Com o parecer dado pela comissão mista, não caberia mais inovações de texto ou emendas de plenário, mas apenas destaques àquelas já apresentadas, tendo o relator de Plenário o papel reduzido ao esclarecimento de dúvidas quanto ao parecer. Outra grande mudança foi a perda do protagonismo da Câmara dos Deputados, equilibrando a balança do bicameralismo uma vez que na comissão a relatoria segue um rodízio entre deputados e senadores - prerrogativa que antes ficava restrita à Câmara dos Deputados. Com a perda da discricionariedade do presidente da Casa, passou-se a adotar um critério de proporcionalidade entre os partidos para indicação dos relatores (a proporção de relatorias para partidos de oposição saiu de 4% para 19% após a decisão do STF). A assimetria de informações foi reduzida pela especialização dos debates e maior participação dos parlamentares nas comissões. Com o funcionamento efetivo das comissões, novos atores foram inseridos no processo decisório: presidente da comissão, relator, maioria do colegiado e líderes partidários (BEDRITICHUK, 2016).

Em síntese, Bedritichuk (2016) cita como principais impactos da decisão do Supremo na ADI 4029:

- Parecer obrigatório da Comissão: não há mais inovação no Plenário;

- Perda da discricionariiedade dos Presidentes das Casas para indicar os relatores (relatoria deixa de ser um favor, um presente ou uma recompensa e se torna um direito do partido);
- Adoção do critério de proporcionalidade partidária para indicação do relator (discricionariiedade foi cedendo para um procedimento mais institucionalizado);
- Equilíbrio do bicameralismo: rodízio entre Câmara e Senado nas relatorias;
- Concentração do tempo de tramitação das MPVs na Comissão;
- Redução da assimetria de informações (especialização do debate e maior participação parlamentar nas comissões);
- Aumento do custo de aprovação das MPVs para o governo (aumento do número de atores envolvidos no processo, dificultando o controle dos votos).

3.4 EMENDAS SEM PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM A MPV – CONTRABANDO LEGISLATIVO (ADI 5127 E ADI 5012)

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o art. 76 da Lei nº 12.249/2010, nela incluído por emenda parlamentar ao projeto de lei de conversão (PLV) da Medida Provisória nº 472/2009, cujo objeto originário tratava de regimes especiais de tributação, benefícios fiscais e programas sociais e que por meio de emenda parlamentar extinguiu a profissão de técnico em contabilidade.

Alega-se a inconstitucionalidade formal do preceito atacado, a teor do art. 2º da Lei Maior, por competir exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa de medida provisória, que seria usurpada quando o Congresso Nacional introduz matéria completamente nova em projeto de lei de conversão.

Requisitadas informações, a Presidência da República afirma regular a modificação e a inclusão de disposições, pelo Congresso Nacional, no curso da conversão da Medida Provisória. Aduz haver pertinência temática entre as matérias objeto da Medida Provisória e as alterações promovidas no Congresso Nacional. O Senado Federal, por sua vez, afirma o regular exercício, pelo Parlamento, do direito de emendar e que, no caso concreto, as emendas acolhidas não inovam em tema de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

A Advocacia Geral da União argumenta ser inexigível, da emenda parlamentar, a relação temática com o objeto geral da medida provisória. Nesse mesmo sentido sustenta o Procurador-Geral da República, que não vê contrariedade aos preceitos constitucionais a inserção, por meio de emenda, pelo Congresso Nacional, de dispositivo sem pertinência temática com o texto original da medida provisória.

O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta com cientificação do Poder Legislativo de que o Supremo Tribunal Federal afirmou, com efeitos *ex nunc*, não ser compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida a sua apreciação.

A relatora Ministra Rosa Weber foi vencida nos efeitos que deu para declaração de inconstitucionalidade. Mas, no mérito, seus argumentos merecem ser lembrados, pois defendeu o afastamento de emendas sem pertinência temática com a Medida Provisória, prática também conhecida como “contrabando legislativo” ou “jabutis”.

A Ministra reconhece o poder de emendamento como inerente à atividade parlamentar, poder esse que não se confunde com a deflagração do processo legislativo e não se detém sequer diante de matéria com iniciativa reservada, mas que encontra limites na afinidade temática com o projeto. Em relação às medidas provisórias, submeter propostas avulsas por meio de emendas é esquivar-se do rito do procedimento de aprovação das leis ordinárias para aproveitar-se de um rito de tramitação mais célere, mas que não foi tido pelo Poder Executivo como dotado de “relevância e urgência”, requisitos da edição de MPVs.

O que tem sido chamado de **contrabando legislativo**, caracterizado pela introdução de matéria estranha a medida provisória submetida à conversão, não denota, a meu juízo, mera inobservância de formalidade, e sim procedimento marcadamente **antidemocrático**, na medida em que, intencionalmente ou não, subtrai do debate público e do ambiente deliberativo próprios ao rito ordinário dos trabalhos legislativos a discussão sobre as normas que irão regular a vida em sociedade. (p. 31)

Não se trata em absoluto de apenas de aproveitar o rito mais célere para fazer avançar o processo legislativo, supostamente sem prejuízo. A hipótese evidencia violação do **direito fundamental ao devido processo legislativo** – o direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferência, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucionalmente determinado. (p. 32)

Para a eminente Ministra, o contrabando legislativo é um procedimento antidemocrático, que subtrai a matéria do debate público (mais intenso no rito ordinário e prejudicado no rito acelerado de prazos exíguos das MPVs) e do devido processo legislativo ordinário (se o Presidente não inseriu o tema da emenda na MPV, é porque não o considerou urgente e relevante, devendo, assim, ser tratado por lei ordinária, que tem outro rito de tramitação). Portanto, emendas sem pertinência temática ferem o devido processo legislativo, a que têm direito todos os cidadãos. A Ministra Rosa Weber votou pela declaração da inconstitucionalidade da norma impugnada com efeitos prospectivos e foi vencida nesse ponto.

O Ministro redator do Acórdão, Edison Fachin, também considera não ser possível uma emenda tratar de temas diversos daqueles fixados como relevantes e urgentes. A emenda deve ter pertinência lógico-temática com o tema circunscrito pelo Presidente da República. Quanto aos efeitos da decisão, votou pela improcedência dos pedidos formulados na ADI 5127, mas reconheceu a inconstitucionalidade formal da inclusão de emenda com tema diverso do objeto originário da Medida Provisória. Em obediência ao princípio da segurança jurídica, argumentou pela preservação das leis fruto de emendas em projetos de conversão de medida provisória. Foi esta a posição do Tribunal.

Antes da decisão na ADI 5.127, a Suprema Corte, amparada no princípio da separação dos poderes, não conhecia de ação que questionavam a pertinência temática de emenda parlamentar inserida em MPV (vide MS 33.615/DF, Min. Luiz Fux, 29.05.2015; MS 31.444/DF, Min. Rosa Weber, 25.06.2012). A prática de “jabuti” era entendida como um ato *interna corporis*, aprovada a partir de um acordo, de um consenso político. Isso porque a Constituição Federal, art. 62, § 12, dá legitimidade a essa alteração parlamentar ao texto da medida provisória original sem estabelecer limitações. Para Cunha (2012), com o emendamento o Legislativo recupera sua autonomia diante da distorção criada pelo uso excessivo de MPVs pelo Poder Executivo.

Para Clève (2015), enquanto o Executivo abusa no manejo de MPVs, o Legislativo atropela o processo legislativo aproveitando a oportunidade para inserir no texto dispositivo sem nenhuma relação com o texto original. Faz então uma analogia na qual a MPV seria o ônibus clandestino e os “jabutis”, os passageiros indesejados.

A obrigatoriedade de apreciação célere em plenário levou a que as MPVs passassem a converter-se em “ônibus” que carregavam, no curso da tramitação, passageiros clandestinos com os mais diferentes conteúdos. A tentativa de retomada do protagonismo do Legislativo passou a ser exercitada por meio de “caronas” nas MPVs, que passaram a ser a forma privilegiada para veicular benefícios fiscais, flexibilizações de obrigações e outras matérias de interesse de setores do Congresso ou mesmo da sociedade que, pelo rito legislativo normal, jamais chegariam a ser apreciadas com a mesma celeridade (CLÈVE, 2015).

Diante da prática recorrente e abusiva de inclusão de emendas estranhas ao objeto da MPV, o próprio parlamento tentou reagir a esse fenômeno: em resposta a questão de ordem nº 478/2009, o então presidente da Câmara, deputado Michel Temer, atribuiu ao presidente da Casa a competência para inadmitir emendas estranhas às MPVs (SOUZA, 2015).

Em 2013, o Deputado Henrique Eduardo Alves, presidente da Câmara, devolveu a MPV à Comissão Mista por conter emendas com matéria estranha a seu objeto. Menos tímida

que a decisão anterior, essa decisão contribuiu para desestimular os “jabutis”. Entretanto, em 2015, numa decisão que foi considerada um retrocesso, o então Presidente da Câmara dos Deputados entendeu que não caberia a ele retirar jabuti, uma vez que a Comissão Mista já havia aprovado. (SOUZA, 2015).

Laan (2018) registra que, no âmbito do Congresso Nacional, antes da ADI 5.127 havia “falta de uniformidade e, até mesmo um certo desconforto político no tratamento dos jabutis”. Souza (2015) descreveu as tentativas de conter os contrabandos legislativos como um “processo de idas e vindas, avanços e retrocessos” (p. 41).

A decisão na ADI 5.127 está inserida “em amplo e crescente contexto de questionamento acerca dos limites de emendamento parlamentar a MPVs” (p. 9). E diante desses questionamentos, o STF mudou sua postura: se antes entendia o tema como matéria *interna corporis* alheio ao controle de constitucionalidade, passou a considerar a matéria constitucional e reconhecer o costume do “jabuti” como incompatível com a Constituição (LAAN, 2018).

Analisando a evolução histórica das decisões do Supremo em relação às emendas parlamentares, Laan (2018) lembra que desde 1999 o STF já estipulava limites ao emendamento em projetos de iniciativa privativa que deveria guardar estreita pertinência com o projeto encaminhado, embora em qualquer outro caso esse poder seria exercido sem qualquer necessidade de se submeter à pertinência temática (MS 546/DF, Relator(a): Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1999).

Assim, desde o final da década de 1990 a jurisprudência do STF fazia ressalva a emendamento, mas apenas em relação a matéria de iniciativa privativa, sem enfrentar diretamente a questão do rito da MPV. Na ADI 4.433, julgada em 2015, fica claro que a jurisprudência consolidada na Corte enfrentava apenas a questão da reserva privativa. Neste caso, foi apresentada emenda em projeto de lei de conversão de medida provisória. A leitura do Acórdão mostra que a discussão se centrou na possibilidade de emenda criar direitos em matéria de competência privativa, mas em nenhum momento se questionou do aproveitamento do rito mais célere para inclusão de matérias sem pertinência temática.

Segundo a **jurisprudência reiterada** desta Suprema Corte, embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa Supremo Tribunal Federal do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República, bem como quando desprovidas de pertinência material com de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva. (MS 546/DF, Relatora: Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2015, DJE 01.10.2015).

Laan (2018) analisou as emendas apresentadas em cada MPV antes e depois da decisão na ADI 5.127, mapeando as MPVs editadas entre janeiro de 2014 e outubro de 2016. Constatou que após a decisão do STF, a quantidade de emendas apresentadas em cada MPV, e também dos “jabutis”, foi expressivamente reduzida. Antes da ADI as emendas sem pertinência temática representavam 50% das emendas e após a decisão, 29%.

Após a ADI nº 5.127, conforme Laan (2018) explica, a decisão do Supremo é usada para declarar a impertinência temática das emendas, o que levou ao aumento de emendas inadmitidas no parecer do relator. A decisão do Supremo deu fundamento aos relatores evitando o desgaste político ao inadmitir uma emenda, uma vez que puderam justificar sua posição a partir de uma manifestação da Suprema Corte:

A própria conveniência de evitar desgaste político entre os Pares permite aos relatores a apreciação sistemática da inadmissibilidade de emendas sem pertinência temática, já que o ônus fica transferido à decisão externa do Judiciário. Já no primeiro parecer apresentado após a decisão do STF, emitido na análise da MP nº 684, de 2015, consta ampla digressão do relator sobre a pertinência temática das emendas, com referência expressa àquela decisão. (p. 27)

Laan (2018) questiona, entretanto, a eficiência da análise da admissibilidade, já que em seu estudo percebeu que mesmo após a ADI nº 5.127, os projetos de lei de conversão foram aprovados com emendas “jabutis”. Isso porque o Congresso Nacional entende que, tendo a emenda conexão com o objeto central da MPV, há pertinência temática, ainda que não verse especificamente sobre o assunto do projeto original, bastando alguma afinidade. Dessa forma conclui que, depois da decisão do STF, o relator da Comissão Mista passou, de fato, a analisar a pertinência temática, embora o autor tenha constatado a falta delimitação para o conceito de matéria estranha.

CAPÍTULO IV: AS DECISÕES REFORMADORAS E A TEORIA DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS

A tripartição dos poderes foi pensada para se evitar atos centralizadores e absolutistas. Como forma de impedir a prevalência de um poder sobre outro, foram instituídos mecanismos de freios e contrapesos, ou *check and balances*, um sistema de vigilância recíproca para garantir as funções constitucionais de cada ente (ARAGÃO, 2013).

Os federalistas, segundo Gargarella (2014), explicam que a teoria de freios e contrapesos foi concebida para evitar mútuas opressões. A cada poder foram oferecidas armas que lhe fizessem capazes de resistir às intromissões dos demais. Assim, cada instituição se sentiria igualmente poderosa e intimidada ante o poder das demais, evitando então uma concentração de poder. O objetivo era que nenhuma instituição preponderasse mas, ao contrário, que todas se vissem obrigadas a negociar para alcançar suas pretensões.

Dentro dessa noção de controle recíproco, foi concedido, então, ao Judiciário a atribuição do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, mesmo que sua atuação pudesse significar ingerência em questões legislativas (ARAGÃO, 2013). Uma vez que ao Poder Judiciário é dada a incumbência de interpretar a Constituição em última instância, os atos dos demais Poderes podem ser anulados por juízes, pois a “interpretação judicial é final e prepondera sobre a avaliação dos demais Poderes” (MENDES; BRANCO, 2017, p.52)

Waldron (2003) considera uma afronta à democracia a intervenção judicial para definição de termos constitucionais controvertidos. Para ele, um órgão eletivo que reúne diversas opiniões e ideias pode chegar a um melhor resultado, sendo a o Legislativo a instância própria da vida política. Assim, qualquer desacordo de boa-fé deveria ser sujeito à regra democrática.

Nesse sentido, Gargarella (2010) se alinha a Waldron e não concorda com a magistratura ficando com o monopólio da última palavra em matéria constitucional. Para o autor, todos, inclusive os juízes, erram, não havendo boas razões para privar os cidadãos da decisão final. Tanto o Legislativo como o Judiciário estão sujeitos a decisões irracionais, apaixonadas e autointeressadas e ambos decidem pelo critério majoritário (GARGARELLA, 2010).

A concessão ao Judiciário da última palavra na interpretação constitucional é questionada quanto às credenciais democráticas em momentos marcados por antagonismos

políticos, uma vez que a democracia constitucional remete à ideia de maiorias no centro das criações normativas (GARGARELLA, 2014).

A crítica à legitimidade democrática decorre da possibilidade de juízes não eleitos invalidarem decisões de legisladores escolhidos pelo povo, fenômeno que Alexander Bickel denominou como dificuldade contramajoritária (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013).

Os críticos da jurisdição constitucional insistem que a interpretação correta da Constituição não deveria caber aos magistrados, mas ao povo ou aos seus representantes eleitos. Seus defensores, por outro lado, argumentam que juízes não são alheios à vontade popular e decidem em sintonia com a opinião pública. Afastam a ideia de democracia restrita à prevalência das maiorias para inserir o respeito aos direitos fundamentais nesse ideal político (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013).

Clève (2015) pontua que a concepção da Constituição Federal como Lei Fundamental dotada de posição privilegiada no ordenamento jurídico demanda instrumentos jurídicos de proteção que muitas vezes vetam escolhas majoritárias. A tensão entre o constitucionalismo e a democracia decorre dessa interação entre a guarda da Constituição se contrapondo às decisões majoritárias.

A simples fórmula de tripartição de poderes não consegue explicar os desenhos e os desafios institucionais da contemporaneidade. Souza Neto e Sarmento (2013) explicam que a democracia é usada como justificativa para a imposição de limites da vontade da maioria ao mesmo tempo em que é a base para a crítica daqueles que militam pela prevalência do autogoverno do povo. Defendem, então, que a dificuldade democrática hoje vivenciada não seria intrínseca ao controle judicial de constitucionalidade, mas à forma como é usado, principalmente quando se atribui a ele o poder da última palavra.

Mas há também uma tensão potencial entre a jurisdição constitucional e a democracia. Se a imposição de limites para a decisão das maiorias pode ser justificada em nome da democracia, o exagero revela-se antidemocrático, por cercear em demasia a possibilidade do povo de se autogovernar. O problema se agrava quando a jurisdição constitucional passa a ser concebida como o fórum central para o equacionamento dos conflitos políticos, sociais e morais mais relevantes da sociedade, ou como a detentora do poder de ditar a “última palavra” sobre o sentido da Constituição. Em outras palavras, a dificuldade democrática pode não vir do remédio – o controle judicial de constitucionalidade – mas da sua dosagem (p. 134).

Tentando superar essa encruzilhada binária sobre quem deveria ter a última palavra, a teoria da revisão judicial dialógica incentiva a interação entre os órgãos governamentais acerca das distintas interpretações dadas à Constituição. É uma alternativa àquela abordagem de imposição da última palavra por um órgão. A solução é alcançada por meio do diálogo,

superando as objeções quanto às credenciais democráticas da revisão judicial e devolvendo à maioria um lugar de destaque na tomada de decisões (GARGARELLA, 2014).

Para Conrado Mendes (2014) nenhum Poder deve ter o monopólio das decisões em matéria de direito e política, porque é a partir da interação entre eles que soluções legais estáveis, com potencial mais democrático, são construídas. É no transcurso da interação entre as instituições que se compreende a delimitação de poder e o alcance da revisão judicial.

Conrado Mendes (2014) sustenta um controle mútuo entre as instituições, fazendo com que a cada momento uma agência consiga ter a força para decidir. Os poderes do governo recorrem a um cálculo estratégico para avaliar em que âmbito e até que ponto podem avançar em suas decisões, sabendo que o espaço em que ocupam varia ao longo do tempo. Ainda que os métodos de interpretação não limitem os juízes, a política, formal e informal, os limita. As Cortes são sensíveis à aceitabilidade de suas decisões, por isso avaliam a sua legitimidade social e ajustam sua intervenção segundo as expectativas sociais em torno de seu papel ou da capacidade de sustentar suas próprias decisões. Assim, a todo o momento a Corte testa o espaço que pode ocupar na divisão dos poderes.

Conrado Mendes (2014) atesta que a divisão de poderes é um fenômeno dinâmico, não podendo ser descrita por nenhuma norma abstrata, havendo constante redistribuição de limites, uma fluidez na supremacia, no comando, no poder da última palavra. Há uma constante interação e, junto a esse movimento, a legitimidade social de cada órgão vai variando, sendo ela responsável pelo maior ou menor espaço que cada instituição ocupa na divisão de poderes.

A teoria da fluidez dos poderes de Conrado Mendes (2014) parece explicar a relação do STF com o Congresso Nacional no âmbito das decisões reformadoras sobre processo legislativo. Uma vez que as decisões agrupadas como ratificadoras são aquelas em que o STF apenas confirma um procedimento do Parlamento, não há uma forte discussão sobre quem deveria ter a última palavra, já que as duas instituições convergiram no resultado. O cenário, entretanto, é outro quando os dois órgãos divergem quanto à interpretação constitucional, situação que ocorre no contexto das decisões reformadoras.

A partir de uma interpretação constitucional diferente do Parlamento, na ADI 4048 a Suprema Corte entendeu não serem imprevisíveis e urgentes as despesas abertas pelo crédito extraordinário. O Tribunal entendeu que a Constituição estabelece parâmetros para interpretação e aplicação desses conceitos que não foram obedecidos para edição da medida provisória. Sob o argumento de guardião da Constituição, a análise do Supremo se sobrepôs à

análise do Congresso Nacional, que havia se manifestado pelo atendimento dos pressupostos constitucionais, declarando a norma inconstitucional.

A despeito da declaração de inconstitucionalidade das MPVs, essas decisões não afetaram a forma de decidir do Congresso Nacional, pois apenas uma medida provisória de crédito (MPV 508/2010) foi rejeitada após esse marco, mesmo que outros créditos tivessem despesas ainda menos imprevisíveis e urgentes que aqueles da MPV declarada inconstitucional (como exemplo, crédito extraordinário para atender despesas com auxílio moradia de juiz).

Analisando o desenrolar da ADI 4048 sob a ótica de Mendes (2014), embora a Corte nesse caso tivesse força para invadir outras searas e impor a última palavra, não teve força para sustentar essa posição porque essa decisão não surtiu efeitos no Legislativo, não houve alteração na forma de deliberar os pressupostos constitucionais. A teoria da fluidez de poder parece bem adequada para o caso porque é razoável pensar que o Tribunal estivesse testando a sua sensibilidade política, o espaço que poderia ocupar na divisão de poderes, a reação das demais instituições e a sua própria capacidade de resistir às críticas.

Em relação ao contrabando legislativo (ADI 5127), o STF firmou o entendimento que é incompatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida a sua apreciação.

Diante da prática recorrente e abusiva de inclusão de emendas estranhas ao objeto da MPV, o próprio parlamento tentava reagir a esse fenômeno: em 2009, o Presidente da Câmara dos Deputados passou a inadmitir emendas estranhas às MPVs; em 2013, devolveu à Comissão Mista o projeto por conter emendas com matéria estranha a seu objeto. Ainda que em um “processo de idas e vindas, avanços e retrocessos”, o parlamento procurava saídas (SOUZA, 2015).

O pedido do requerente foi pela inconstitucionalidade da lei porque foi fruto de emendamento sem pertinência temática com a MPV, mas o pedido foi considerado improcedente com reconhecimento de inconstitucionalidade formal a prática de oferecimento de emendas sem pertinência temática com a MPV. Esse é outro aspecto que merece críticas.

O STF, ao julgar as ações de controle abstrato de constitucionalidade, não está vinculado aos fundamentos jurídicos invocados pelo autor, ou seja, a causa de pedir é aberta⁹. Todavia, é um princípio e um elemento do processo judicial a vinculação do juiz ao pedido da

⁹ STF. Plenário. ADI 3796/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 8/3/2017

parte, conforme regra expressa no art. 492 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) “É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado”.

Ainda que numa decisão desvinculada do pedido e sujeita a fortes críticas, o posicionamento do Supremo sobre o contrabando legislativo foi adotado pelo Congresso. A quantidade de emendas apresentadas em cada MPV, e também dos “jabutis”, foi expressivamente reduzida: antes da ADI as emendas sem pertinência temática representavam 50% das emendas e após a decisão, 29% (LAAN, 2018).

A respeito da decisão que tornou obrigatório o parecer da Comissão Mista de Medida Provisória (ADI 4029), a interferência do Judiciário parece se justificar porque o processo legislativo formal foi posto em confronto direto com a norma constitucional expressa (art. 62, § 9º). Entretanto, o pedido foi a declaração de constitucionalidade da norma gerada, mas o resultado foi pela improcedência do pedido com declaração incidental de inconstitucionalidade da norma regimental que previa a deliberação sem o parecer da comissão. Novamente uma crítica sobre uma decisão que vai além do pedido, confrontando-se com a vedação estabelecida no art. 492 do Código de Processo Civil.

Em termos de conteúdo, parece ter sido uma boa decisão porque quebrou o império do relator, diluiu poderes e tornou o processo decisório mais transparente e democrático (BEDRITICHUK, 2016). A decisão gerou, também, alguns impactos que talvez não tenham sido calculados *a priori*.

O primeiro deles é o fato da Comissão se sobrepor ao Plenário. De acordo com Bedritichk (2016), a Comissão passou a reter a medida provisória por aproximadamente 70% do seu prazo de vigência. A matéria passou a chegar na Câmara dos Deputados com pouco tempo para apreciação.

Ponto interessante a se destacar é que diante desse efeito colateral, da perda de espaço da Câmara para deliberar sobre a matéria, essa Casa se organizou para impor seus próprios limites à Comissão. Assim, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal passaram a estipular prazo máximo para o recebimento da MPV, para que todos os parlamentares tivessem tempo hábil para analisar a matéria. Ameaçam não receber MPV fora do prazo, o que levaria, então, à perda de eficácia da matéria.

Após a decisão do Supremo, todas as MPVs foram submetidas à Comissão Mista recebendo parecer antes de seguirem para o Plenário. Mesmo diante dos inconvenientes que esse novo modelo trouxe (a matéria passa a maior parte do tempo na Comissão), o parlamento se adaptou a esse novo fluxo.

O fato da Corte ter esse poder não é uma garantia de que as decisões serão corretas, mas apenas uma forma de resolver conflitos pontuais (CONRADO MENDES, 2014). Nesta situação específica, o Congresso parece ter concordado com a interpretação e a solução da controvérsia. Esse caso esclarece o critério de legitimidade baseado na *performance* deliberativa sugerido por Conrado Mendes (2014), pois se alcançou um bom resultado e de certa forma houve uma interação na medida em que as Casas adicionaram soluções para se fazer cumprir a decisão.

O questionamento acerca da ordem de apreciação dos vetos presidenciais (MS 31816) tem uma especificidade bastante interessante. Este é o único caso em podemos pensar numa aproximação com a teoria dos diálogos institucionais proposta por Gargarella (2014): uma liminar que obrigava a apreciação dos vetos em ordem cronológica não foi confirmada pelo Pleno e posteriormente a ação perdeu objeto. Mesmo assim, uma não decisão ou não interferência da Corte teve grandes reflexos.

Após o questionamento sobre a ordem de apreciação dos vetos presidenciais, o Congresso Nacional editou uma resolução com novos regramentos para lidar com a matéria. Se por anos a fio o Congresso não deliberou de forma assídua sobre os vetos, após o questionamento judicial houve uma mudança de postura em que as Casas passaram a apreciar de forma frequente os vetos.

Nesse cenário, a teoria dos diálogos institucionais parece se aplicar. Não que o controle judicial tenha sido fraco ou que tenha sido adotado um mecanismo para que o parlamento fizesse valer a sua razão: mas na ideia de que a partir da interação dos poderes pode-se encontrar uma melhor resolução para o problema. O Parlamento se reformulou com base em argumentos não vinculantes do Supremo. O STF não decidiu o objeto da controvérsia, mas o debate judicial foi suficiente alterar os trabalhos no âmbito do Congresso Nacional.

Outro debate que parece satisfazer a teoria dos diálogos institucionais é a decisão que definiu as matérias submetidas ao trancamento de pauta por medida provisória (MS 27.931-1)¹⁰. Uma interpretação revolucionária foi dada ao § 6º do art. 62, CF, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, diante dos problemas intransponíveis que uma leitura literal do texto acarretava ao Parlamento, incluindo a perda de seu poder de agenda. Assim, diante da realidade do processo legislativo, o parlamento restringiu o entendimento dado ao

¹⁰ MS 27.931-1: Essa decisão foi classificada como ratificadora, mas foi trazida para esse capítulo por ter afinidade com o debate dos diálogos institucionais.

trancamento de pauta previsto constitucionalmente por medida provisória. A interpretação ousada foi questionada no STF, que a confirmou sem qualquer reparo.

Aqui se deu um caso de reforma da Constituição, mas não pelos procedimentos formais de aprovação de uma alteração, mas por meio de uma nova interpretação do texto, de uma ressignificação de valores. A solução adotada pareceu bastante legítima na medida em que o meio político trouxe a resposta e esta foi confirmada pela Corte, sendo uma boa alternativa para a dúvida levantada por Gargarella (2010) sobre quem seria o sujeito encarregado da tarefa de dar nova interpretação ao texto.

À exceção da decisão ratificadora sobre as matérias submetidas ao trancamento de pauta, os casos descritos demonstram uma supremacia judicial. A Corte se mostrou forte o suficiente para interferir nos mais diversos assuntos e alterar procedimentos legislativos. O apoio popular adquirido pelo Poder Judiciário pode explicar essa expansão de espaço que vem ocupando. Para Conrado Mendes (2014), a opinião pública é responsável pela flutuação de legitimidade e as instituições administram seu poder por meio da tomada de decisões mais ou menos populares, preocupando-se com a legitimidade e a eficácia de suas decisões.

Para o autor, o ativismo e as limitações de cada Poder são regidos por um processo informal de adaptações políticas, alcançando equilíbrios periódicos sempre sujeitos a reajustes. As regras formais, por serem estáticas, não conseguem captar o limite de poder de cada instituição, porque essas fronteiras são dinâmicas e ajustadas, não tanto por métodos, mas pela própria política e pelas repercussões sociais de cada decisão.

A Corte Suprema avalia a capacidade de sustentar suas intervenções e por isso a faz, confiante na aceitabilidade de suas decisões. A legitimidade democrática não se esgota nos procedimentos, compreendendo também os resultados, aceitando assim que em algumas circunstâncias o procedimento se subordina à substância. Dessa forma, uma instituição com capacidade de produzir melhores resultados pode prevalecer sobre as demais (CONRADO MENDES, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A leitura das decisões judiciais selecionadas nesse estudo mostra que a interação entre os Poderes não consegue ser apreendida por uma norma ou por uma teoria estática. A doutrina dos atos *interna corporis* não tem aptidão para definir os limites de interferência do Poder Judiciário no âmbito do processo legislativo, mas antes funciona como uma licença para o STF usar o seu poder discricionariamente.

A proteção de um espaço no qual reina a discricionariedade é usada como escudo para evitar o enfrentamento de questões inconvenientes ou acobertar práticas abusivas. Por esse motivo, o poder da última palavra não pode ser definido *a priori* a um órgão, mas estabelecido a cada decisão e interação colocando sempre a Constituição a serviço do Estado Democrático de Direito. As decisões analisadas sugerem uma atual supremacia da Suprema Corte. Isso fica nítido quando se observa o movimento dos próprios parlamentares quando recorrem ao Poder Judiciário para dirimir controvérsias levantadas no âmbito do Parlamento e também ao se perceber a força que o Tribunal tem para interferir e alterar procedimentos legislativos

A teoria da fluidez entre os poderes de Conrado Mendes (2014) parece explicar esse crescente espaço que o poder Judiciário vem tomando e também mostra uma interessante perspectiva da relação entre o STF e o Congresso Nacional: o Legislativo na maioria dos casos aceitou a nova interpretação Constitucional dada a uma matéria, inclusive, se adaptando aos efeitos colaterais.

Mesmo diante dessa robustez judiciária, o Legislativo se mostrou um agente capaz de encontrar soluções para os problemas constitucionais (a exemplo: decisão sobre matérias sujeitas ao trancamento de pauta por MPV). Isso apenas confirma que tanto o Judiciário quanto o Legislativo são instituições com condições para oferecer boas respostas e por isso o poder da última palavra não deve residir em nenhuma delas, mas transitar por ambas.

Entretanto, a análise das decisões sugere que as instituições decidem de forma encapsulada, sem construir uma ponte para aproximar-se com a população ou preocupar-se em criar um meio de conexão com a cidadania. As razões trazidas para sustentar as decisões são razões internas, sempre preocupadas em demonstrar a competência para agir, mas pouco envolvidas com o impacto social do resultado. Entendendo o processo legislativo como garantia de liberdade dos cidadãos, seria interessante que estudos futuros pesquisassem como as decisões do STF, no âmbito do processo legislativo, impactam na democracia.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. **Judicialização da política no Brasil: influência sobre atos *interna corporis* do Congresso Nacional**. Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. Disponível em: < <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/14300> >. Acesso em: 16.06.2018
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. O controle jurisdicional dos atos parlamentares: a (in)sindicabilidade da decisão *interna corporis*. **Revista do Direito Público Contemporâneo**, Instituto de Estudos Constitucionais da Venezuela e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro do Brasil, a.1, v.1, edição extra, dezembro 2017.
- BARBOSA, Leonardo A. de A. Processo Legislativo e Democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional. In: _____. **Processo Legislativo e Democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 155-215
- BEDRITICHUK, R. R. **Medida Provisória, uma moeda inflacionada: A inclusão das comissões no rito de tramitação das medidas provisórias e o aumento dos custos de aprovação**. Monografia (especialização em ciência política) – Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2015.
- BEDRITICHUK, R. R. . **Da Popularidade ao Impeachment: medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no Governo Dilma**. 1. ed. Brasília: Senado Federal, 2017.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento Comum**: Resolução n. 1, de 1970-CN. Disponível em:<<http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=561098&tipoDocumento=RCN&tipoTexto=ATU>>. Acesso em 27.05.2018
- _____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 27.05.2018
- _____. Congresso Nacional. **Sessão Plenária de 5 de outubro de 2016**. Diário do Congresso Nacional. Brasília: Ano LXXI, n. 21, 6 de outubro de 2016, p. 40-43. Disponível em: < <http://legis.senado.leg.br/diarios/PublicacoesOficiais>>. Acesso em 31.05.2018.
- CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Devido processo legislativo e estado democrático de direito: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo**. Disponível em: <<http://abacus.universidadeuropea.es/bitstream/handle/11268/4863/DEVIDO.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 23.06.2018
- CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 3, p. 183-206, set./dez. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i3.44534>>. Acesso em 23.06.2018
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. Pertinência Temática, Lei de Conversão Ônibus e Contrabando Legislativo. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4510, 6 nov. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/44276>>. Acesso em: 10.06.2018

CUNHA, Lucas. Tramitação e emendamento das medidas provisórias: evolução e do Legislativo no Brasil. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 14, n. 103, jun./set. 2012, pp. 325 a 355.

GARGARELLA, Roberto. El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos. In: _____. **Por una justicia dialógica: El poder Judicial como promotor de la deliberación democrática**. Buenos Aires: 2014, p. 119-158.

GARGARELLA, Roberto. “La dificultosa tarea de la interpretación constitucional”(Capítulo VII). In: _____. (Coord.). **Teoría y crítica del derecho constitucional** (Tomo I: Democracia). Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010, p. 123-148.

LAAN, C. R. v.d. **Um panorama recente apresentação de emendas sem pertinência temática a Medidas Provisórias pós-ADI 5.127**. Brasília. Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Fevereiro/Senado, Fevereiro/2018 (Texto para Discussão nº 244). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em 08/06/2018.

LIMA, Guilherme F. S. de. **O rito de tramitação das medidas provisórias e a questão da instalação das comissões mistas**. Monografia (pós-graduação) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – Cefor, da Câmara dos Deputados, Brasília, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MENDES, Conrado Hubner. Um división de poderes deliberativa: entre el diálogo y la última palabra. In: GARGARELLA, Roberto (org.) **Por una justicia dialógica: El poder Judicial como promotor de la deliberación democrática**. Trad. Hugo Salas. Buenos Aires: 2014, p.159-185

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. Ver.e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017.

PEREIRA, Marcos Aurélio. **A apreciação de vetos presidenciais pelo congresso nacional brasileiro: poder de agenda do legislativo, não decisão, e obsolescência do veto**. Tese (Mestrado). Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2016. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/28640>>. Acesso em: 27.05.2018

ROCHA, Diones Gomes; MARCELINO, Gileno Fernandes; SANTAN, Cláudio Moreira. Orçamento Público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. **R.Adm.**, São Paulo, v.48, n.4, p.813-827, out./nov./dez. 2013

SOUSA, Alexandre Trindade. **Medidas Provisórias e Pertinência Temática: a importância do controle do “contrabando” legislativo como garantia da higidez da produção normativa infraconstitucional**. Monografia (Graduação) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SOUZA, Ana Glória S. M. Apreciação de vetos presidenciais: a possibilidade frustrada de substituição da cultura de "não apreciação" pelo devido processo legislativo. 2014. Disponível em:<http://bdm.unb.br/bitstream/10483/10051/1/2014_AnaGloriaSantosMoreiraDeSouza.pdf>. Acesso em: 31.05.2018

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel: **Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da "última palavra" e alguns parâmetros de autocontenção judicial.** Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris%20/article/view%20File/%2011773/9225>>. Acesso em: 22.06.2018

TUSHNET, Mark. Revisión judicial dialógica. In: GARGARELLA, Roberto (org.) **Por una justicia dialógica:** El poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. Trad. Michelle Sterzovsky, Gonzalo Iezzi. Buenos Aires: 2014, p. 105-116.