

**RAFAELA CAROLINA JULIATTO**

**A autonomia dos poderes: normas de organização e funcionamento do  
Executivo e do Legislativo**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Prof. Dr. Roger Stiefelmann Leal

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**SÃO PAULO-SP**

**2017**

**RAFAELA CAROLINA JULIATTO**

**A autonomia dos poderes: normas de organização e funcionamento do  
Executivo e do Legislativo**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração do Direito do Estado, sob a orientação do Prof. Dr. Roger Stiefelmann Leal.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO  
SÃO PAULO-SP**

**2017**

JULIATTO, Rafaela Carolina.

**A autonomia dos poderes: normas de organização e funcionamento do Executivo e do Legislativo.**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração do Direito do Estado, sob a orientação do Prof. Dr. Roger Stiefelmann Leal.

Aprovação em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

Banca examinadora

Prof.(a). Dr.(a). \_\_\_\_\_

Instituição \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof(a). Dr(a). \_\_\_\_\_

Instituição \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof(a). Dr(a). \_\_\_\_\_

Instituição \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Neusa Juliatto e Wagner Cologni, pelos incentivos e pela compreensão.

Ao meu orientador Prof. Roger Stiefelmann Leal, sou grata por ter me aceitado sob sua orientação e por todo conhecimento que me proporcionou, bem como por toda paciência que demonstrou.

Aos meus amigos, em especial à Roberta Godoy, à Raphaela Rocha e ao Thiago Liporaci sem os quais seria muito mais árduo conseguir finalizar o presente trabalho.

A minha avó Angela Juliatto (*in memoriam*) pelo amor e carinho incondicionais.

“A sutileza do pensamento consiste em descobrir a semelhança das coisas diferentes e a diferença das coisas semelhantes.” Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède e de Montesquieu.

## RESUMO

JULIATTO, Rafaela Carolina. *A autonomia dos poderes: normas de organização e funcionamento do Executivo e do Legislativo*. 2017. 109 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

A presente dissertação de mestrado, apresentada como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito na área de concentração do Direito do Estado, sob a orientação do Prof. Dr. Roger Stiefelmann Leal, tem como tema a análise das autonomias dos poderes, mais precisamente a autonomia que tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo possuem de dispor sobre suas normas de organização e funcionamento. A pesquisa empírica se limita a analisar o exercício da referida autonomia em dois dos três poderes constitucionalmente constituídos, quais sejam, o Executivo e o Legislativo por meio da edição de atos normativos específicos, quais sejam, os regimentos internos e os decretos autônomos. Por meio da análise da teoria da separação dos poderes, pretende-se apreciar, de forma comparativa, a origem, o conteúdo e a natureza jurídica das normas de organização e funcionamento do Executivo e do Legislativo, bem como determinar quais seriam as consequências jurídicas de seu descumprimento. No exame destas consequências jurídicas, será levada em consideração a atuação do Poder Judiciário no espaço de autonomia constitucionalmente reservado aos poderes Executivo e Legislativo. Logo após, será analisada a hipótese da existência de um cerne comum compartilhado pelas normas de organização e funcionamento do Legislativo e do Executivo, que justificaria que as mesmas tivessem suas consequências jurídicas, em caso de descumprimento, tratadas de forma uniforme perante o ordenamento jurídico pátrio.

**Palavras-chave:** Direito. Direito Constitucional. Separação de Poderes. Independência dos Poderes. Autonomia Regimental. Regimentos Internos. Decreto Autônomo. Eficácia *interna corporis*.

## ABSTRACT

JULIATTO, Rafaela Carolina. *The autonomies of the powers: rules of organization and functioning of the Executive and the Legislative*. 2017. 109 f. Dissertation (Master) - Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2017.

This dissertation, that is presented as partial requirement for obtaining the degree of Master in Law in concentration area of state law under the guidance of Prof. Dr. Roger Stiefelmann Leal, has as its theme the analysis of the autonomies of the powers, more precisely the autonomy that both the Executive and Legislative Powers have to dispose about their rules of organization and functioning. The empirical research is limited to analyzing the exercise of said autonomy in two of the three constitutionally constituted powers, namely, the Executive and the Legislative, through the publication of specific normative acts, that is, internal regulations and autonomous decrees. By analyzing the theory of separation of powers, it is intended to appreciate, in a comparative way, the origin, content and legal nature of the rules governing the organization and functioning of the Executive and Legislative, as well as determining the legal consequences of its noncompliance. In examining these juridical consequences, the action of the Judiciary Power will be taken into account in the area of autonomy constitutionally reserved to the Executive and Legislative branches. Subsequently, the hypothesis of the existence of a common core shared by the norms of organization and operation of the Legislative and the Executive would be analyzed, which would justify having their legal consequences, in case of noncompliance, treated in a uniform way before the national legal system.

**Word-key:** Constitutional Law. Separation of Powers. Independence of Powers. Regimental Autonomy. Internal Regulations. Autonomous Decree. Internal proceedings.

## **LISTA DE SIGLAS**

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgR	Agravo Regimental
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
ART	Artigo
CF	Constituição Federal
CN	Congresso Nacional
DF	Distrito Federal
EC	Emenda à Constituição Federal
HC	Habeas Corpus
Lei	Lei Federal
MS	Mandado de Segurança



## Sumário

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2 DA SEPARAÇÃO À AUTONOMIA DOS PODERES.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1 Separação de poderes e autonomia .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2 A autonomia dos poderes e suas garantias.....</b>	<b>23</b>
2.2.1 Autonomia governativa.....	24
2.2.2 Autonomia financeira e orçamentária.....	27
2.2.3 Autonomia funcional .....	29
2.2.4 A autonomia dos titulares do poder .....	30
2.2.5 Autonomia regimental .....	33
<b>2.3 A autonomia de dispor sobre organização e funcionamento de cada poder .....</b>	<b>34</b>
<b>3 DAS NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO LEGISLATIVO: OS REGIMENTOS INTERNOS .....</b>	<b>40</b>
<b>3.1 Regimentos internos como norma primária de organização e funcionamento do Poder Legislativo .....</b>	<b>40</b>
<b>3.2 O controle judicial do descumprimento dos regimentos internos .....</b>	<b>45</b>
<b>3.3 As consequências jurídicas da violação das normas regimentais legislativas .....</b>	<b>55</b>
3.3.1 A questão de ordem .....	56
3.3.2 O decoro parlamentar.....	58
<b>4 AS NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO EXECUTIVO: OS DECRETOS AUTÔNOMOS.....</b>	<b>60</b>
<b>4.1 Decreto autônomo como norma primária de organização e funcionamento do Poder Executivo. 60</b>	
4.1.1 Organização e funcionamento interno .....	61
4.1.2 Aumento de despesa .....	61
4.1.3 Criação e extinção de órgãos .....	62
4.1.4 Extinção de cargos vagos.....	67
<b>4.2 O controle judicial do descumprimento dos decretos autônomos .....</b>	<b>72</b>
<b>4.3 As consequências jurídicas da violação dos decretos autônomos.....</b>	<b>76</b>
<b>5 TRATAMENTO JURISPRUDENCIAL DAS NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO LEGISLATIVO E DO EXECUTIVO.....</b>	<b>80</b>
<b>5.1 Normas de organização e funcionamento e os direitos subjetivos.....</b>	<b>80</b>
<b>5.2 O Cerne comum das normas de organização e funcionamento dos Poderes Legislativo e Executivo.....</b>	<b>86</b>
<b>5.3 Normas de organização e funcionamento e a uniformidade de tratamento jurisprudencial.....</b>	<b>90</b>
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>97</b>
<b>7 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>100</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal vem insistentemente sendo chamado a definir os precisos e concretos contornos das decisões ou deliberações do Poder Legislativo federal em matéria de organização e funcionamento. Questões relacionadas à eleição dos integrantes das Mesas das respectivas Casas, às comissões, à organização e à deliberação de trabalhos parlamentares são constantemente levadas ao Judiciário com o escopo de serem por ele analisadas.

A partir disso, a diretriz da Corte é na sua maioria, de reconhecer eficácia *interna corporis* às normas de organização e funcionamento do Legislativo e, com exceção dos casos em que haja inconstitucionalidade, não realizar controle judicial sobre elas<sup>1</sup>.

Segundo a Corte, a própria Constituição assegura que o Legislativo tenha autonomia para disciplinar a forma pela qual irá funcionar e se organizar. Esta autonomia, também conhecida como autonomia regimental, permite que o parlamento seja o único competente para editar atos internos de caráter organizacional. Estes atos concernem à própria economia interna das Casas Legislativas<sup>2</sup>.

Além de estar prevista nos arts. 51, III, IV; 52, XII, XIII e 57, §3º, II da Constituição Federal, a autonomia do Legislativo de dispor sobre organização e funcionamento está intimamente relacionada com a independência e a separação de poderes (art. 2º da Constituição Federal).

É, ainda, em razão desta garantia constitucional que a eficácia *interna corporis* é reconhecida, pelo Judiciário, aos atos regimentais do Legislativo tanto quanto à sua edição quanto à sua aplicação e interpretação. Na concepção da Corte, tanto a criação quanto a aplicação e interpretação das normas internas do parlamento não estão sob a égide do controle judicial.

---

<sup>1</sup> Supremo Tribunal Federal. MS n. 24. 356. Relator: Min. Carlos Velloso. DJ 12/09/03; MS n. 22.183. Relator: Min. Marco Aurélio. DJ 12.12.97; MS n. 22.503/DF. Relator p/acórdão: Min. Maurício Corrêa. DJ 27/06/97; MS 30.672 - AgR/DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. DJ. 18/10/11; MS n. 20.471-1/DF. DJ 22/02/85.

<sup>2</sup> RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial*. Parâmetros Dogmáticos. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 158.

Com exceção daquelas normas regimentais que contrariem disposição constitucional<sup>3</sup>, não serão objeto de análise pelo Judiciário as questões que envolvam edição, interpretação e à aplicação dos regimentos internos das casas legislativa.

Nesse sentido, segue trecho da manifestação do Ministro Joaquim Barbosa quando do julgamento do MS n. 26.074:

A presente impetração tem como objeto questão jurídica consistente em determinar a interpretação e o alcance de normas do regimento interno da Câmara dos Deputados. Ora, questões atinentes exclusivamente à interpretação e à aplicação dos regimentos das casas legislativas constituem matéria *interna corporis*, da alçada exclusiva da respectiva Casa. Tal é o entendimento que se extrai do julgamento do MS 21.754-AgR. Naquela assentada, o Supremo Tribunal Federal afirmou que a interpretação de normas do regimento interno do Congresso Nacional é matéria *interna corporis*, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário.<sup>4</sup> (grifos nossos).

Entendimento semelhante é compartilhado por Hely Lopes Meirelles. Para o autor, os atos internos do parlamento constituem “assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados a exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara”.<sup>5</sup> (grifo nosso).

Mesmo exceções associadas à proteção de direitos subjetivos<sup>6</sup> não alteram o fato de que o Poder Judiciário, na maciça maioria das vezes, se nega a interferir na esfera de atuação exclusiva do parlamento sob o fundamento da eficácia *interna corporis* atribuída aos seus atos internos.

<sup>3</sup> É possível a análise da constitucionalidade das normas regimentais. Nesse diapasão: “Torna-se possível, em princípio, o controle jurisdicional do processo de criação dos atos normativos. Essa intervenção judicial no procedimento de elaboração das normas que emanam do Congresso Nacional destina-se, respeitados os aspectos discricionários concernentes às “political questions” e aos atos “internos corporis”, a garantir, de modo efetivo, a supremacia da Constituição”. MS n. 24.642-1. Relator: Min. Carlos Velloso. Voto Min. Celso de Mello. DJ 18/02/04.

<sup>4</sup> Supremo Tribunal Federal. MS n. 26.074 / DF. Relator (a): Min. Joaquim Barbosa DJ: 06/09/06.

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p 683.

<sup>6</sup> Um exemplo disso se deu no julgamento do MS n. 24.831-9 cujo trecho da ementa é o seguinte: “não obstante o caráter político dos atos parlamentares revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos Legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional”. MS n. 24.831-9. Relator: Min. Celso de Mello, DJ 04/08/06.

Nesse mesmo sentido: Supremo Tribunal Federal. MS n. 23.452/DF. Rel. Min. Celso de Mello; MS n. 23.446/DF. Relator: Min. Ilmar Galvão. DJ de 25/08/99; MS n. 71.421/DF. Relator: Min. Celso de Mello; MS n. 22.503/DF. Rel. p/acórdão Min. Mauricio Corrêa. DJ 27/06/97; MS n. 32.930. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. DJ 11.06.14.

De forma semelhante, a Constituição garante ao Poder Judiciário autonomia para dispor sobre sua organização e funcionamento por meio da edição, pelos tribunais, dos seus regimentos internos<sup>7</sup>. São normas igualmente de efeitos internos dotadas, portanto, de eficácia *interna corporis*.

Eficácia esta que também foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se depreende do seguinte trecho de um julgamento:

(...) Para a boa compreensão da matéria, convém não esquecer que o Judiciário é um dos Poderes da Nação, como o Legislativo e o Executivo (art.2º da Constituição). “Para assegurar sua independência, a Constituição lhe assegura autonomia em seu funcionamento, cabendo a ele dispor, em seu regimento interno, acerca da respectiva disciplina”. (Marcelo Caetano, Direito Constitucional, 197 II, n. 138, p. 405 e 406). (grifos nossos) (...) Ou o Judiciário é um dos Poderes da Nação, como proclama o art. 2º da Constituição, cuja independência é por ele afirmada, e em consequência, tem uma área de privacidade indevassável, de que ele cuida em seu regimento interno, ou a cláusula constitucional, explícita desde a Constituição de 1934, não passaria de ornamento fútil, a lembrar essas flores de cera que, cuidando imitar a natureza, mal enfeitam salas e escritórios<sup>8</sup>. (grifo nosso)

Aos atos internos de organização e funcionamento do Executivo também é assegurada eficácia *interna corporis*. A Constituição assegura um espaço de autonomia para o Executivo, a fim de que o mesmo edite decretos autônomos para “organização e funcionamento da administração pública”. (art. 84, VI, *a* da Constituição Federal)

Ocorre que, embora seja reconhecida a eficácia *interna corporis* também aos atos internos do Executivo, as consequências deste reconhecimento não são as mesmas observadas no âmbito dos demais poderes.

Um exame do assunto sob uma perspectiva comparativa revela o descompasso. Quanto aos poderes Legislativo e Judiciário, a tendência dos tribunais é a de isentar da apreciação judicial tanto a criação quanto a interpretação e aplicação das suas normas regimentais. Já no que concerne ao Executivo, apenas a criação das normas de organização costuma ser isenta, pelo Judiciário do controle judicial.

Diante disso, o presente trabalho pretende esclarecer a natureza jurídica, o conteúdo e a origem das normas de organização e funcionamento do Poder Legislativo e

---

<sup>7</sup> Art. 96, I, a e b da Constituição Federal de 1988.

<sup>8</sup> Trecho do voto do Ministro Paulo Brossard nos autos da ADI-MC n. 1105/DF. Relator: Min. Paulo Brossard. DJ 27/04/01.

do Poder Executivo<sup>9</sup>, a fim determinar a razão pela qual suas consequências jurídicas são tão diversas.

A pesquisa estabelecerá pontos de convergência e de divergência e discutirá a necessidade ou não de se uniformizar o tratamento dado às normas de natureza regimental do Executivo e do Legislativo. Em se decidindo pela uniformidade de tratamento, será analisada a forma pela qual essa uniformização deverá ocorrer: se a atuação do Poder Judiciário deverá ser no sentido de identificar o decreto autônomo aos regimentos internos do Parlamento ou, então, de identificar os regimentos internos ao decreto autônomo.

---

<sup>9</sup> Este trabalho se presta a analisar, preponderantemente, as normas de organização e funcionamento apenas no âmbito do Legislativo e do Executivo. Eventuais estudos sobre o exercício da autonomia regimental dos tribunais será objeto de pesquisa distinta a ser realizada no futuro.

## 2 DA SEPARAÇÃO À AUTONOMIA DOS PODERES

### 2.1 Separação de poderes e autonomia

A teoria da separação de poderes há tempos contribui para a formação de novos governos e possui notória importância entre aqueles que se dedicam a estudá-la. No Brasil, esteve presente nas disposições constitucionais das maiorias das Constituições que vigoraram, tendo sido, pela Constituição Federal de 1988, consagrada, nos termos do disposto no seu art. 2º da seguinte maneira: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”<sup>10</sup>.

Foram três os fundamentos que caracterizaram a adoção e implementação do princípio da separação de poderes no ordenamento jurídico brasileiro. Estes fundamentos eram: a independência e harmonia dos poderes, a proibição de delegação do poder e a proibição de cumulação de poderes.

No Brasil, a última vez que estes três fundamentos estiveram dispostos de forma expressa e conjunta em texto constitucional foi em 1969. A Emenda Constitucional n.º 01 de 1969 dispunha que os poderes da União eram independentes e harmônicos entre e determinava a vedação tanto à delegação quanto a cumulação de poderes<sup>11</sup>.

Atualmente, o dispositivo constitucional que consagra a teoria da separação de poderes faz previsão expressa somente da independência e da harmonia dos poderes (art. 2º). Os demais fundamentos são mencionados pelo texto constitucional em diversas outras disposições ao longo do texto, a fim de garantir maior eficiência e concretude à independência dos poderes do Estado<sup>12</sup>.

A teoria da separação de poderes foi inserida no texto constitucional como genuíno princípio fundamental do Estado brasileiro. É considerada *cláusula pétrea* nos termos do art. 60, §4º, III e evidencia ímpar importância na formulação do Estado.

---

<sup>10</sup> Art. 2º “caput” da Constituição Federal de 1988.

<sup>11</sup> Art. 6º. São poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições; quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro.

<sup>12</sup> Para uma narrativa mais detalhada acerca do tema: FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder regulamentar: noção e fundamento e o poder de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

Na condição que ostenta, a separação de poderes não poderá ser objeto de proposta de alteração constitucional que a suprima. Nesse sentido, o entendimento de Paulo Gustavo Gonet Branco sobre o assunto:

O desenho da separação de Poderes como concebido pelo constituinte originário é importante. A emenda que suprima a independência de um dos Poderes ou que lhe estorve a autonomia é imprópria<sup>13</sup>.

Este *status* que o constituinte originário concedeu à separação de poderes, a tornou capaz de induzir e orientar não só a elaboração das normas infraconstitucionais, bem como a interpretação de todo o texto constitucional. Por isso, interpretações que corrompam a essência da separação de poderes devem ser consideradas inconstitucionais.

A adoção da teoria da separação de poderes pelo ordenamento jurídico brasileiro tornou-se essencial. Tem o objetivo de limitar o poder e assegurar a liberdade individual<sup>14</sup>, revelando-se, ainda, como um princípio norteador da maioria das questões de direito público a serem debatidas na atualidade<sup>15</sup>.

Esta teoria foi considerada como um dos verdadeiros marcos do constitucionalismo moderno<sup>16</sup>. Incorporada a ele notadamente por meio da obra *O Espírito das Leis* de autoria de Montesquieu, a teoria da separação de poderes foi, ao longo do tempo, adaptada aos diversos sistemas de governo, entre eles o próprio presidencialismo.

Com efeito, o fim almejado pela citada teoria, já afirmava o próprio Montesquieu, era assegurar a liberdade dos indivíduos, pois “quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o Poder Legislativo está reunido ao Poder Executivo, não

---

<sup>13</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 257.

<sup>14</sup> Mesmo tendo sido mencionada na Declaração de Direitos da Virgínia em 1776 e na Constituição dos Estados Unidos de 1787, foi a partir da Revolução Francesa que a teoria da separação de poderes ganhou contornos mais acentuados e tornou-se um dogma constitucional, sendo primordial na estruturação do Estado, estando presente, inclusive, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 que no seu art. 16 previa que “a sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”.

<sup>15</sup> “Apesar da aparente precisão dos textos, devemos crer que a famosa teoria de Montesquieu sobre a separação de poderes é perfeitamente clara e facilmente compreendida. A melhor prova disso é que até hoje a teoria é objeto de apaixonados debates e inúmeras interpretações. (.) Embora existam poucos estudos acerca do tema de caráter objetivo e livres de parcialidades”. Mareel de la Bigne de Villeneuve, in “La Fin Du Principe de Séparation des Pouvoirs”, Sirey, 1934, p. 9. (tradução livre)

<sup>16</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho refere-se ao constitucionalismo como aquele movimento político e jurídico que “visa a estabelecer em toda a parte regimes constitucionais, quer dizer, governos moderados, limitados em seus poderes, submetidos às Constituições escritas”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 39ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p.37.

existe liberdade, porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente”<sup>17</sup>.

Revelou-se, então, referida teoria, como meio idôneo e capaz de identificar as principais funções a serem desempenhadas pelo Estado para a consecução de seus fins<sup>18</sup>. Garantindo, ainda, a liberdade individual e impedindo o abuso de poder patente às épocas absolutistas.

A fim de evitar uma degeneração institucional<sup>19</sup>, Montesquieu idealizou a separação de poderes como um mecanismo de verdadeira neutralização dos poderes do Estado, de modo que não houvesse sobreposição de um sobre o outro e que o poder, realmente, limitasse o poder.

Para o autor, num primeiro momento esta neutralização seria realizada de forma instintiva apenas pelo Poder Judiciário que se neutralizaria em si mesmo diante das peculiaridades do seu exercício. A forma pela qual seus tribunais eram instituídos e a maneira pela qual era permitida a atuação dos juízes<sup>20</sup> foram as principais responsáveis por pela neutralização.

Já os Poderes Executivo e Legislativo não poderiam se neutralizar em si, razão pela qual a neutralização deveria se dar de forma diversa e ganhar novos contornos na sistemática idealizada por Montesquieu.

Tanto o Executivo como o Legislativo deveriam ser neutralizados pela partilha de funções entre eles. No campo de atuação destes poderes, apenas a partilha do poder limitaria o poder. Isso porque, havendo partilha de funções nenhum poder seria capaz de deter uma função sozinho, não sendo possível, portanto dominá-la<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis*, apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Cristina Murachco, São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 168.

<sup>18</sup> RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos*, São Paulo: Saraiva, 2013, p. 112.

<sup>19</sup> A degeneração institucional se dá quando as formas de governo que visam o bem da sociedade, quais sejam, monarquia, aristocracia e democracia, visando apenas o benefício de quem exerce o poder se transformam em tirania, oligarquia e demagogia, respectivamente.

<sup>20</sup> Montesquieu considerou o poder de julgar como nulo, haja vista ser exercido nos estritos termos por ele indicados, destacando-se a transitoriedade dos tribunais e a relação meramente declaratória dos juízes em relação à letra da lei. Segundo ele, “se os tribunais não devem ser fixos, os julgamentos devem sê-lo a tal ponto que nunca sejam mais do que um texto preciso da lei. Se fossem uma opinião particular do juiz, viveríamos em sociedade sem saber precisamente os compromissos que ali assumimos”. *O Espírito das Leis*, apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Cristina Murachco, São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 170.

<sup>21</sup> Para uma narrativa mais detalhada do tema: AMARAL JUNIOR, José Levi Mello. *Sobre a organização de poderes em Montesquieu*. Comentários ao Capítulo VI do Livro XI de “O Espírito das Leis”. Revista



Isso porque, se cada função fosse realizada na sua integralidade por apenas um desses órgãos não haveria limitação do poder. Tanto Executivo quanto Legislativo poderiam exercer suas funções de forma soberana, sem nenhuma limitação.

Na sistemática de Montesquieu, a separação de poderes deveria traduzir a necessidade de uma coincidência de vontades entre poderes. Coincidência esta que existiria entre a câmara alta (nobreza de origem hereditária) e a câmara baixa (os que representavam o povo por meio de eleição) para estatuir ou impedir resoluções e na concordância ou não do monarca acerca da continuidade da resolução, o veto ou a sanção.

A limitação do poder se dá pelo sistema conceder parte de uma mesma função para cada poder. Dessa maneira, cada poder exerce apenas um parcela de determinada função. A função de legislar, por exemplo, é exercida parcela pelo Executivo, parcela pelo Legislativo. Nenhum órgão exerce a função na sua integralidade o que proporciona que Executivo e Legislativo sejam limitados reciprocamente.

Nessa perspectiva, já ensinava Montesquieu:

Eis então a constituição fundamental do governo de que falamos. Sendo o corpo Legislativo composto de duas partes, um aprende a outra com sua mútua faculdade de impedir. Ambas estarão presas ao poder executivo, que estará ele mesmo preso ao Legislativo. Estes três poderes deveriam formar um repouso ou uma inação. Mas, como, pelo movimento necessário das coisas, eles são obrigados a avançar, serão obrigados a avançar concertadamente<sup>22</sup>.

A partilha de funções constituiu, portanto, elemento essencial da teoria da separação de poderes, pois é necessária à neutralização dos Poderes Executivo e Legislativo. Há uma separação de órgãos atrelada a uma partilha de funções que limita o poder em prol da liberdade individual. O poder limitou o poder.

Desta forma, a separação de poderes, nos termos idealizados por Montesquieu, não representou a divisão ou separação de funções e, sim, a existência de estruturas orgânicas de poder que partilhavam funções a fim de se neutralizarem e limitarem o poder.

---

dos Tribunais, vol. 868, 2008, e, ainda, DUGUIT, Léon. La separación de poderes y La Asamblea Nacional de 1789, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

<sup>22</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis*, apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Cristina Murachco, São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 176.

Sua aplicação nos mais diversos sistemas de governo, notadamente no presidencialismo de origem norte americana<sup>23</sup>, retratou sua importância em todo movimento constitucionalista que avançava pelo mundo.

Madison, na elaboração dos manifestos que compuseram a obra “O Federalista” alertou, com referência à separação de poderes arquitetada por Montesquieu, que “para manter a necessária repartição de atribuição entre os diferentes poderes, sua estrutura interior deveria ser compartimentada de forma tal que as várias partes constituintes, em razão de suas relações mútuas, se tornassem os meios de manter cada uma em seus respectivos lugares”<sup>24</sup>.

A teoria foi adotada pelo sistema norte americano<sup>25</sup>, que colocando em evidência o sistema de mútuo controle funcional, ou seja, de partilha de funções originariamente idealizada por Montesquieu, inaugurou institutos que, comungando da mesma finalidade, serviram, também, como verdadeiros limitadores do poder.

Estes institutos passaram a compor o que se convencionou chamar de sistema de freios e contrapesos. Entre eles, destacou-se o veto, instrumento que viabilizava a partilha da função de legislar entre Executivo e o Legislativo e que já havia sido vislumbrado por Montesquieu.

O autor, quando da busca pela neutralização dos poderes, já assentava que “Se o poder executivo não tem o direito de vetar os empreendimentos do corpo Legislativo, este último seria despótico porque, como pode atribuir a si próprio todo o poder que possa imaginar, destruiria os demais poderes”<sup>26</sup>.

Ao analisar o tema, Manoel Gonçalves Ferreira Filho apresentou a seguinte lição:

---

<sup>23</sup> “A acumulação de todos os poderes, Legislativos, executivos e judiciais, nas mesmas mãos, sejam estas de um, de poucos ou de muitos, hereditárias, automeadas ou eletivas, pode-se dizer com exatidão que constitui a própria definição da tirania”. HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. New York, Metro Books, 2002, XLVII.

<sup>24</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. New York, Metro Books, 2002, LI.

<sup>25</sup> Eros Roberto Grau identifica que a separação de poderes conforme desenvolvida nos EUA, “está intimamente voltada à otimização do desempenho das funções do Estado, fundando-se também no princípio da divisão do trabalho”, ao passo que a preocupação de Montesquieu era imediatamente ligada à promoção da liberdade do indivíduo. GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 226.

<sup>26</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis*, apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Cristina Murachco, São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 176.

Segundo se depreende de “O espírito das leis”, o ato Legislativo resultaria da aprovação pelo Legislativo somada à sanção pelo Executivo. Ou, na linguagem do mestre, pela conjugação da *faculté de statuer* pertencente àquele poder com a aprovação manifestada pelo não uso da *faculte d' empêcher* pertinente a este<sup>27</sup>.

Atualmente, é possível encontrar na própria Constituição de 1988 institutos que, decorrentes da partilha de funções entre Legislativo e Executivo,<sup>28</sup> garantem a limitação do poder<sup>29</sup>.

Um deles é o próprio instituto do veto previsto no art. 66, §1º da Constituição. Por meio do veto, o chefe do Poder Executivo interfere na atuação legislativa podendo impedir que uma proposição legislativa se converta em lei. A função legislativa é repartida entre Legislativo e Executivo que, por meio de uma conjunção de vontades, decidem pela inauguração ou não de uma nova norma no ordenamento jurídico vigente.

Outro exemplo de partilha de funções está previsto no art. 89 da Carta Política. O dispositivo constitucional cuida da composição de órgão de consulta do Presidente da República, o Conselho da República. Trata-se de situação na qual se permite ao Poder Legislativo exercer parte de função também atribuída ao Poder Executivo nos exatos termos de seus dispositivos.

Portanto, há que se destacar que a Constituição de 1988 não só manteve a ideia de partilha de funções entre os poderes, bem como a atrelou a dois preceitos indispensáveis a sua efetivação: a independência e a harmonia. Isso porque, para que haja um sistema de mútuo controle funcional, é preciso que cada poder possa exercer a parcela que lhe cabe de forma independente, sem que haja subordinação.

O mútuo controle entre poderes pressupõe uma independência orgânica capaz de conferir a cada um dos poderes espaço suficiente para desenvolver suas funções sem

---

<sup>27</sup> FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 7ª ed. Ver. Atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 71.

<sup>28</sup> Em que pese existam entendimentos diversos quanto à concepção da teoria da separação de poderes, notadamente aqueles relacionados à independência funcional, entendemos que a especialidade funcional não permite que os poderes se neutralizem e que institutos como o veto cumpram, à rigor, o fim a que se destinam: o de limitar o poder. Isso porque, de certa forma, a especialidade de função implica inexistência de freios e contrapesos na medida em que apenas é possível a existência destes quando há a partilha de funções e a necessidade de acordos de vontade entre poderes de mesma hierarquia.

<sup>29</sup> Esta ideia de controle recíproco, na linha da conceituação de Paulo Bonavides se consubstancia em "técnicas de controle que medraram no constitucionalismo moderno (que) constituem corretivos eficazes ao rigor de uma separação rígida de poderes". BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, 7ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1988. p. 152.

que haja a interferência dos demais, pois se houver ingerência e qualquer uma das funções for realizada de forma subordinada, não haverá separação de poderes.

Dessa forma, para que uma lei ordinária ou complementar seja devidamente inaugurada no ordenamento jurídico brasileiro é preciso que haja a conjugação das vontades do Legislativo e do Executivo. A manifestação da vontade de cada poder, entretanto, deve se dar de forma autônoma. Ingerências do Executivo na composição das mesas parlamentares e nos procedimentos de votação do Legislativo, ou então, interferências deste na decisão a ser tomada por aquele<sup>30</sup> não podem ocorrer<sup>31</sup>.

A dependência funcional, aqui entendida como aquela decorrente da partilha de funções, estará sempre atrelada à insubordinação orgânica. Sempre que haja partilha de uma mesma função, cada poder deverá ser independente para exercer a parte dela que lhe cabe, não se submetendo à vontade dos demais.

Não é permitido ao Poder Executivo, por exemplo, exercer qualquer tipo de ingerência na ordem ou no processo de votação das Casas Legislativas. Decisões acerca da composição das Mesas do Legislativo e seus procedimentos internos são próprios ao parlamento. Interferências dessa natureza desvirtuariam o fim da partilha de funções, gerando excesso de influência que culminaria, por certo, na subordinação entre poderes.

Desta forma, a independência orgânica torna-se pressuposto de existência da partilha funcional. É preciso que cada poder decida, de forma independente, se fará o acordo de vontades ou não.

E para que esta independência orgânica seja devidamente assegurada, existe um conjunto de autonomias que são garantidas e asseguradas pela Constituição Federal. Essas autonomias implicam na atribuição a cada um dos órgãos do poder de algumas prerrogativas específicas a fim de que um deles não se sobreponha ao outro.

Estas autonomias impedem que um poder exerça ingerência sobre o outro e acabe por interferir no exercício da função (ou parcela dela) que cabe a cada um deles. São

---

<sup>30</sup> Em que pese haja, no nosso ordenamento jurídico, a figura da superação, pelo Congresso Nacional, do veto, há que se destacar que o Executivo decide autonomamente se vetará ou não determinada disposição normativa, sem interferência, a priori, do Legislativo.

<sup>31</sup> Não se poder afirmar que o Executivo não exerça nenhuma interferência nos processos que tramitam no Legislativo, por isso as ingerências e interferências tratadas neste trabalho estão relacionadas com a participação formal tanto do Executivo quanto do Legislativo. Eventuais participações informais do governo e do parlamento dentro do contexto político institucional não estão abarcadas pelos conceitos de interferência e ingerência mencionados.

responsáveis, por exemplo, pela liberdade que possui o Executivo de decidir acerca de um determinado veto, e o Legislativo de decidir superá-lo ou não.

Um poder autônomo detém uma série de garantias, goza de uma série de prerrogativas capazes, por si só, de garantir que a independência tenha lugar.

Em determinados casos, estas autonomias podem ser de tamanha importância que transcendem a própria figura do órgão estrutural do poder e atingem seus titulares. São, por exemplo, as garantias que compõem as prerrogativas e as vedações dos parlamentares, bem como as do próprio chefe do Poder Executivo. Caso estas autonomias não fossem estendidas aos seus titulares, não seriam capazes de proteger a independência do próprio poder.

Autonomias são essenciais à independência. Esta, por sua vez é fundamental à própria separação de poderes. Nesse sentido, o entendimento de Paul R Verkuil que ao escrever sobre separação de poderes e a ideia de independência, assentou:

Independência e separação de poderes são conceitos atrelados. Não há separação de poderes a não ser que cada um deles seja independente do outro. Independência é, ainda, um conceito relativo, pois um Poder apenas é independente do outro por certa razão e até certo ponto (tradução livre)<sup>32</sup>.

Separação de poderes e independência são conceitos atrelados, mas que não podem ser confundidos. A separação de poderes pressupõe uma divisão estrutural do poder em órgãos que partilham funções. Já a independência se presta a garantir que haja um grau de autonomia capaz de impedir a hierarquização dos poderes<sup>33</sup>. Um poder somente poderá

---

<sup>32</sup> *Independence and separation of powers are linked concepts. One cannot have separate branches unless they are independent of each other. Yet independence is also a relative concept; a branch is only independent of or from another branch for certain purposes or to some degree. VERKUIL, Paul R. Separation of Powers, The Rule of Law and the Idea of Independence. Wm. & Mary L. Rev. 301 (1989), p. 322 (<http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol30/iss2/8>).*

<sup>33</sup> “Na visão de José Afonso da Silva, este grau de autonomia representa a independência dos poderes que por sua vez significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num órgão do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais; assim é que cabe ao Presidente da República prover e extinguir cargos públicos da Administração federal, bem como exonerar ou demitir seus ocupantes, enquanto é da competência do Congresso Nacional ou dos Tribunais prover os cargos dos respectivos serviços administrativos, exonerar ou demitir seus ocupantes; às Câmaras do Congresso e aos Tribunais compete elaborar os respectivos regimentos internos, em que se consubstanciam as regras de seu funcionamento, sua organização, direção e polícia, ao passo que o Chefe do Executivo incumbe a organização da Administração Pública, estabelecer seus regimentos e regulamentos. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24ª. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 110

ser independente do outro se possuir um espaço de autonomia no qual atue de forma exclusiva sem a interferência dos demais.

Nessa mesma perspectiva está o entendimento do antigo Ministro da Suprema Corte Americana Robert Houghwout Jackson<sup>34</sup> que, em um de seus pronunciamentos, afirmou o seguinte:

A atual arte de governar sob a égide da Constituição não se faz, e não se pode fazer, em conformidade com as definições judiciais de poder que cada poder do Estado possui baseada em cláusulas isoladas, ou artigos individuais. Embora o objetivo da Constituição seja difundir meios hábeis para se garantir a liberdade, esta liberdade estará atrelada à integração dos poderes rumo a um governo que seja viável. A constituição disporá sobre a separação de poderes, mas também disciplinará a interdependência, a autonomia e a reciprocidade entre estes poderes<sup>35</sup>.

Dessa forma, podemos perceber que a separação de poderes implica necessariamente uma divisão estrutural de poderes que partilham funções com a finalidade precípua de se neutralizarem. Tanto a partilha funções quanto a neutralização dos poderes faz com que o próprio poder limite o poder.

A fim de que esta partilha de funções se concretize é necessário que cada um destes poderes possa exercer sua função de forma independente, ou seja, sem a ingerência ou a subordinação dos demais.

Esta independência é imprescindível e possui, inclusive, *status* constitucional condizente com seu valor e seriedade. Não há separação de poderes que sobreviva à hierarquização do poder, não há independência que sobreviva à ingerência entre poderes, ou seja, à sobreposição de um sobre os demais.

Portanto, para que cada poder possa exercer suas funções, deve existir um espaço autônomo de atuação a ser atribuído a cada um deles. Este espaço é gerado e mantido por autonomias constitucionalmente garantidas que se prestam a evitar que o poder seja exercido de forma soberana por apenas um de seus órgãos.

---

<sup>34</sup> Robert Houghwout Jackson foi membro da Suprema Corte Norte Americana de 1941 a 1954.

<sup>35</sup> *The actual art of governing under our Constitution does not, and cannot, conform to judicial definitions of the power of any of its branches based on isolated clauses, or even single Articles torn from context. While the Constitution diffuses power the better to secure liberty, it also contemplates that practice will integrate the dispersed powers into a workable government. It enjoins upon its branches separateness but interdependence, autonomy but reciprocity.* Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer, 343 U.S. 579, 635 (1952), Jackson, J., concurring (<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/579/case.html>).

O grau de independência de um poder passa a depender do nível de autonomia que lhe é assegurada, bem como da sua efetividade. Razão pela qual, passamos a examinar a autonomia dos poderes e suas garantias no tópico a seguir:

## 2.2 A autonomia dos poderes e suas garantias

É uma exigência da separação de poderes que cada estrutura de poder seja dotada de um nível de autonomia, de modo que os outros poderes não exerçam poder hierárquico sobre o Poder Legislativo e vice-versa.

Este nível de autonomia é diretamente determinado pelas prerrogativas definidas na Constituição. Isso importa dizer que o modo pelo qual são operacionalizadas faz dessas garantias elementos essenciais à manutenção do equilíbrio no poder.

Estas autonomias são institucionalizadas pela própria Constituição Federal que assegura aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário uma determinada esfera de atuação independente. Os objetivos principais destas autonomias são impedir que no exercício de suas funções um poder se sobreponha ao outro e evitar que haja subordinação entre eles.

À respeito disso, Anna Cândida da Cunha Ferraz menciona que:

A independência entre os poderes concretiza-se por intermédio de uma formação independente (cada ramo de poder se estabelece sem interferência do outro ramo, por exemplo, mediante eleições próprias e independentes), de uma *organização e estruturação interna básica* independente, de um mínimo de *competências próprias* e exclusivas ou privativas, de condições que permitam atuação e *funcionamento* independentes e autônomos, e de *discricionariedade* no uso de suas faculdades próprias (escolhas de meios e definição de oportunidade de ação, sem interferência ou imposição de outro poder, como limite ditado tão somente pela Constituição)<sup>36</sup>.

Além de *status* constitucional, estas autonomias também são dotadas de dois aspectos essenciais: o positivo e o negativo. O aspecto positivo diz respeito ao direito que cada poder possui de exercer suas próprias autonomias. Constitui uma reserva que a constituição faz a que só determinado poder possa exercer determinadas prerrogativas. Já o

---

<sup>36</sup> FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder regulamentar: noção e fundamento e o poder de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994, p. 19.

aspecto negativo impede que os demais poderes atuem ou exerçam as mesmas prerrogativas conferidas a um determinado poder. Trata-se de um dever de abstenção imposto pela constituição.

Aspectos estes (positivo e negativo) que evidenciam um direito e um dever. Cada poder tem o direito de exercer suas prerrogativas sem que haja subordinação ou poder de mando desempenhado pelos demais, ou seja, tem direito de exercer livremente as funções. Quanto ao dever, é obrigação de cada poder não interferir na esfera autônoma dos demais.

A Constituição Federal assegura que as autonomias sejam garantidas de forma semelhante aos três poderes do Estado. Além disso, confere a cada uma delas limitações em razão das peculiaridades de cada um dos poderes, podendo ser classificadas e determinadas em espécies.

### **2.2.1 Autonomia governativa.**

Esta autonomia garante a cada um dos poderes a faculdade de escolher aqueles que serão responsáveis pela direção do próprio poder de modo a não permitir que outro poder tenha comando sobre isso.

É encontrada no âmbito do Poder Legislativo na medida em que é assegurado ao parlamento escolher, apenas entre os seus pares, aqueles que exercerão os cargos de direção. O artigo art.57, § 4º da Constituição permite que tanto as Casas Legislativas, isoladamente, como o Congresso Nacional, disponham sobre sua organização, elejam aqueles que comporão suas respectivas Mesas diretoras e demais cargos aos quais incumbe a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos de cada um das casas.

É necessário que a escolha daqueles que serão responsáveis pela direção do parlamento sejam escolhidos dentre os membros da própria Casa. Apenas exercerão função diretiva no Senado, os Senadores e na Câmara, os Deputados<sup>37</sup>. Excetua-se desta regra o

---

<sup>37</sup> Ressalte-se que, no que se refere à Mesa do Congresso Nacional, não há que se falar propriamente em eleição, uma vez que, por disposição constitucional (art. 57, §5º) a Mesa do Congresso Nacional será obrigatoriamente presidida pelo Presidente do Senado Federal e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Ressalte-se, ainda, que embora a Constituição assegure a cada Casa legislativa a eleição de suas respectivas mesas, o faz com a imposição de algumas condições, entre elas a de que será assegurada, na



Congresso Nacional cuja composição da respectiva Mesa é expressamente determinada pela Constituição. O art. 57, §2º prevê que a Mesa do Congresso Nacional será obrigatoriamente presidida pelo Presidente do Senado Federal e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

O mesmo ocorre no âmbito do Poder Judiciário. A escolha daqueles que ocuparão os cargos de direção dentro poder é de competência dos tribunais. Além disso, é essencial que a escolha seja realizada entre seus pares (art. 96, inciso I).

Cabe apenas aos tribunais a eleição dos seus cargos diretivos. Nesse mesmo diapasão segue entendimento do Supremo Tribunal Federal quando proferiu decisão nos autos da ADI n.. 2012:

A escolha dos órgãos diretivos compete privativamente ao próprio tribunal, nos termos do art. 96, I, *a*, da Carta Magna. Tribunal, na dicção constitucional, é o órgão colegiado, sendo inconstitucional, portanto, a norma estadual possibilitar que juízes vitalícios, que não apenas os desembargadores, participarem da escolha da direção do tribunal.<sup>38</sup>

Já no âmbito do Poder Executivo a autonomia governativa pode ser encontrada de maneira diversa. Na sistemática adotada na Constituição brasileira, o chefe do Poder Executivo é escolhido pelo povo. A função diretiva do Poder é exercida de forma singular por um titular eleito pelo povo (art.76).

É possível, contudo, a realização de uma adaptação desta autonomia a fim de assegurar-lá, pelo menos em aspecto mínimo, ao Executivo. Isso porque, conforme prevê a própria Constituição, “o Poder Executivo será exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado” e será “assegurado ao Presidente da República, de forma privativa, nomear e exonerar seus Ministros de Estado” (art. 76 e art. 84, I).

A escolha dos membros que comporão o primeiro escalão da administração federal (os Ministros de Estado) é realizada de forma livre pelo Presidente. Este poderá nomear como Ministro qualquer pessoa brasileira, maior de vinte e um anos e que esteja no pleno exercício dos seus direitos políticos (art. 87, *caput*). A estes Ministros incumbirá,

---

composição das mesas, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa (art. 58, §1º).

<sup>38</sup> STF. ADI 2.012, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, DJ 28/11/11.

entre outras funções, a de exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal (art. 87) <sup>39</sup>.

Medida excepcional ocorre na nomeação, pelo Presidente da República dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores. Nesses casos, embora sejam de livre nomeação, os Ministros deverão ser aprovados pelo Senado Federal nos termos do art. 84, XIV da Constituição.

Esta exceção também se aplica nos casos de nomeação do presidente do banco central. Isso porque, embora não esteja expresso em texto constitucional, o cargo de presidente do banco central foi equiparado ao cargo de Ministro de Estado nos termos da Lei n. 11.036/2004<sup>40</sup>.

A autonomia governativa também pode ser encontrada em Constituições estrangeiras. Um exemplo é a Constituição dos Estados Unidos da América. Há previsão expressa de que cada poder será, de certa forma, responsável pela sua direção. A Seção 2 da Constituição Estadunidense assegura que a Câmara dos Representantes eleja o seu Presidente e demais membros da Mesa. A Seção 3, por sua vez, garante que o Senado, embora presidido obrigatoriamente pelo Vice Presidente, escolha os demais membros da Mesa e também um Presidente *pro tempore*, na ausência do Vice-Presidente. Já no âmbito do Poder Executivo, a autonomia governativa sofre uma moderada limitação, uma vez que o Presidente nomeia e o Senado confirma os chefes de todos os departamentos e órgãos executivos, além de centenas de outros funcionários federais de alto escalão estadunidense<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Constituição Federal, art. 87, parágrafo único, inciso I.

<sup>40</sup> A Medida Provisória n. 207, de 13 de agosto de 2004, convertida na Lei n. 11.036/2004 foi objeto de questionamento na Ação Direta de Constitucionalidade n. 3.289-5. Na época, o Supremo Tribunal Federal ao analisar a questão julgou, por maioria, improcedente a ação sustentando, entre outros, que “sistemas singulares criados com o objetivo de garantir independência para cargos importantes da República não violam o princípio da separação de poderes, inclusive por causa da participação do Senado Federal na aprovação dos indicados ao cargo de Presidente e Diretores do Banco Central”. STF. ADI n. 3.289-5. Relator: Min. Gilmar Mendes. DJ. 05/05/05.

<sup>41</sup> Limitações à autonomia governativa também podem ser encontradas no ordenamento pátrio, pois são consideradas como forma de controle legítimo na concretização do equilíbrio e arranjo institucional entre poderes. Dentre elas, podemos citar a competência da Câmara dos Deputados de eleger membros do Conselho da República nos termos do art. 89, VII, a competência do Senado Federal de aprovar previamente a escolha do Presidente e diretores do Banco Central, conforme prevê o art. 52, III, “d”, e a competência do Presidente da República de nomear, após aprovação pelo Senado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores conforme dispõe o art. 84, XIV, todos da Constituição Federal de 1988.

### 2.2.2 Autonomia financeira e orçamentária.

Esta autonomia consiste no poder de elaborar o seu próprio orçamento e executá-lo. É por meio desta autonomia que os poderes do Estado podem elaborar as propostas orçamentárias correspondentes a sua área de atuação respectiva.

No Judiciário esta garantia está *ipsis litteris* insculpida no *caput* do art. 99 que assegura ao poder autonomia administrativa e financeira. Seus parágrafos e incisos, por sua vez, contemplam condições e limites a esta autonomia como, por exemplo, a de que os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Embora a lei orçamentária seja de iniciativa privativa do Poder Executivo, cabe ao Judiciário estipular a parcela da proposta orçamentária que prevê seus gastos. Uma vez dentro dos limites estipulados pela lei de diretrizes orçamentárias, não pode haver interferência formal do Executivo na proposta elaborada pelo Judiciário.<sup>42</sup>

Já a autonomia financeira e orçamentária do Legislativo, além seguir os mesmos termos traçados ao Judiciário é ainda mais ampla. Isso porque, cabe ao Legislativo tanto elaborar sua própria proposta orçamentária como votá-la, podendo, inclusive, aprovar alterações no proposta consolidada do orçamento que vai conter as disposições afetas aos demais poderes.

O Legislativo tem uma ingerência maior sobre a peça orçamentária do que o Judiciário. Sua autonomia é maior que a dos demais.

Ainda que a Constituição Federal não mencione expressamente a autonomia financeira e orçamentária do Poder Executivo, ela também existe e é ampla. Isso porque, é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo encaminhar o projeto de lei orçamentária (art.61, §1º, *b* e art. 165 da CF). Além disso, é o Executivo que compõe o orçamento. Poder Legislativo e o Poder Judiciário encaminham suas proposições orçamentárias para o Executivo, ao qual compete compor a peça orçamentária e encaminhá-la ao Congresso Nacional. Peça esta que, depois de aprovada pelo Legislativo, retornará ao Executivo para sanção ou veto.

---

<sup>42</sup> Nesse sentido “LDO: participação necessária do Poder Judiciário na fixação do limite de sua proposta orçamentária” (CF, art. 99, § 1º). STF. ADI n. 848 MC, Relator. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 16/04/93.

São várias as oportunidades nas quais e o Executivo tem o poder de influenciar a elaboração da peça orçamentária. Uma delas ocorre antes da aprovação por meio das razões que acompanham a proposta rumo ao Legislativo e a outra acontece então depois da aprovação pelo parlamento, por meio da sanção ou do veto.

No que tange à consolidação de orçamentos e posterior gestão do orçamento (função esta que também pertence ao Executivo), a própria Constituição garante que não haja subordinação entre os poderes, pela gestão arbitrária do orçamento<sup>43</sup>. Afinal, é fundamental que, para além da iniciativa na elaboração de sua própria proposta orçamentária, tenham os poderes Legislativo e Judiciário a certeza de que os recursos correspondentes às suas dotações orçamentárias lhes sejam entregues pelo Executivo.

Nesse sentido, o seguinte julgado da Suprema Corte:

A participação necessária do Poder Judiciário na construção do pertinente diploma orçamentário diretivo, em conjugação com os outros Poderes instituídos, é reflexo do status constitucional da autonomia e da independência que lhe são atribuídas no art. 2º do Diploma Maior. Esse é o entendimento que decorre diretamente do conteúdo do art. 99, § 1º, da CF. A autonomia financeira não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, sendo consagrada, inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do Poder Judiciário.<sup>44</sup> (grifo nosso).

E para que seja assegurado aos poderes o repasse da parcela orçamentária, ainda estabelece a Constituição Federal que “os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês” nos termos de lei complementar específica (art. 168).

<sup>43</sup> O Supremo Tribunal Federal tem se manifestado no sentido de que “a norma inscrita no art. 168 da Constituição reveste-se de caráter tutelar, concebida que foi para impedir o Executivo de causar, em desfavor do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, um estado de subordinação financeira que compromettesse, pela gestão arbitrária do orçamento – ou, até mesmo, pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados –, a própria independência político-jurídico daquelas instituições” (RTJ 159/455).

“O comando emergente da norma inscrita no art. 168 da Constituição Federal tem por destinatário específico o Poder Executivo, que está juridicamente obrigado a entregar, em consequência desse encargo constitucional, até o dia 20 de cada mês, ao Legislativo, ao Judiciário e ao Ministério Público, os recursos orçamentários, inclusive aqueles correspondentes aos créditos adicionais, que foram afetados, mediante lei, a esses órgãos estatais. (...) A “ratio” subjacente a essa norma de garantia radica-se no compromisso assumido pelo legislador constituinte de conferir às Instituições destinatárias do “favor constitucional” o efetivo exercício do poder de autogoverno que irrecusavelmente lhes compete” (ADI n.º 732/RJ, Relator o Min. Celso de Mello, DJ 21.8.92).

<sup>44</sup> STF. ADI n.º 4.426, Relator: Min. Dias Toffoli, DJ de 18/05/11.

### 2.2.3 Autonomia funcional

É espécie de autonomia garantida, sobretudo, por meio de cada uma das competências que a Constituição prevê para cada um dos poderes instituídos. A distribuição de competências definida pela Constituição Federal aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário define esferas de autonomia funcional, um campo exclusivo de atuação de um poder, no qual é vedada a interferência dos demais.

Dentro da sistemática da separação de poderes, a autonomia funcional consiste na garantia que cada poder possui de exercer funções ou parcela delas que lhe cabem. Protege-se o exercício partilhado das funções a fim de que seja evitado que um poder exerça integralmente uma única função.

A Constituição prevê que determinadas funções sejam da competência de determinados poderes. Dispõe, por exemplo, que compete ao Poder Executivo vetar projetos de lei, total ou parcialmente (art.84, V). Esta função, própria do Executivo, poderá por ele ser exercida de forma autônoma (sem a interferência dos demais poderes), desde que nos termos da Constituição.

Partindo-se do princípio de que a separação de poderes pressupõe uma partilha de funções, uma mesma função poderá ser compartilhada entre dois poderes, sendo a autonomia funcional a responsável por gerar um espaço de independência no qual cada um desses poderes possa desempenhar a parte da função que lhe cabe de forma exclusiva e autônoma.

Além de serem diversas as disposições constitucionais que versam acerca da autonomia funcional, é de notória importância ressaltar que embora possa ser dotada de alcances e limites diferenciados, a autonomia não pode ser violada, sob pena de comprometer a própria independência do poder.

Violações da autonomia funcional constitucionalmente estabelecida, ou seja, invasões de um poder na esfera de competência dos demais, não poderão existir. Um exemplo disso está em recentes precedentes da Suprema Corte brasileira acerca da convalidação do vício de iniciativa de lei. Há matérias cuja regulamentação normativa demanda iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º), trata-se de espécie

de autonomia funcional assegurada pela própria Constituição que não poderá ser violada mesmo com a posterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, instrumentalizada por meio da sanção<sup>45</sup>.

Com relação ao Executivo, é importante ressaltar que a Constituição ainda prevê que compete privativamente ao Presidente da República dispor mediante decreto sobre matérias a ele reservadas (art.84, VI), adotar medidas provisórias nos casos de relevância e urgência (art.62), bem como solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa (art. 64, §1º). Todas são autonomias funcionais garantidas ao Executivo no exercício conjunto com o Legislativo da função de legislar.

Já no Legislativo podemos fazer menção à paradigmática competência que lhe cabe de autorizar a instauração de processo contra o Presidente da República (art.51, I), bem como de processá-lo e julgá-lo nos crimes de responsabilidade (art. 52, I). Trata-se aqui que autonomia funcional garantida ao Legislativo no exercício partilhado da função de julgar.

Por último, porém não menos importante, estão as autonomias funcionais do Judiciário. A este incumbe, entre outros e além do exercício da atividade jurisdicional, a iniciativa de lei complementar que disporá sobre o Estatuto da Magistratura (art. 93, *caput*), prover os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição e propor a criação de novas varas judiciárias (art.96, I, *c e d*).

#### **2.2.4A autonomia dos titulares do poder**

Traduz um conjunto de prerrogativas e vedações que recaem sobre os titulares de cada poder. Portanto, transcendem a própria estrutura do órgão. Reforçam a independência de cada um dos poderes. Isso porque, se não fossem a seus titulares estendidas, não seria possível proteger o próprio poder de ingerências externas.

Estas garantias são efetivadas por meio de certas prerrogativas e vedações específicas atribuídas a determinados integrantes do poder. São específicas porque, embora

---

<sup>45</sup> STF. ADI n.. 2305/ES, Relator: Min. Cezar Peluzo, DJ. 30/06/11 e na ADI n.. 700-9/RJ, Relator: Min. Maurício Corrêa, 23/05/01.

igualmente atribuídas aos integrantes dos três poderes, contemplam diferenças decorrentes de suas especificidades.

A Constituição define específicas prerrogativas e vedações para os titulares do poder. Elas variam conforme o tipo de função exercida não sendo semelhantes nos âmbito dos três poderes constituídos.

No Poder Legislativo, estas prerrogativas são denominadas imunidades parlamentares e estão previstas no art. 53 da Constituição. São prerrogativas decorrentes do interesse público<sup>46</sup>. Têm o escopo de assegurar a ampla liberdade de atuação dos membros daquele poder no exercício de suas funções, ou seja, no exercício de seus mandatos.

Para que o Poder Legislativo, como um todo, e seus membros, individualmente, possam atuar com liberdade e independência, a Constituição outorga em favor dos congressistas algumas prerrogativas (...).Asseguradas por normas derogatórias do direito comum, tais imunidades protegem não apenas a pessoa e o mandato dos parlamentares, como a própria instituição que eles representam, a qual identifica nelas uma condição fundamental da sua autonomia<sup>47</sup>.

Com redação estabelecida pela Emenda Constitucional n. 35/01, as imunidades parlamentares são, em regra, irrenunciáveis. Dizem respeito, basicamente, à inviolabilidade penal e civil do parlamentar no exercício da função, ao foro privilegiado, à imunidade condicional da prisão (exceto flagrante delito), à sustação de processo criminal decorrente de delito cometido após diplomação e à imunidade de incorporação às forças armadas<sup>48</sup>.

O direito inglês já fazia menção a alguns destes institutos que compõem as imunidades parlamentares atuais. Havia o instituto da defesa da livre existência e independência do parlamento através da proclamação do duplo princípio da *freedom of speech* (liberdade da palavra) e da *freedom from arrest* (imunidade à prisão). Ambos

---

<sup>46</sup> As prerrogativas dos parlamentares, decorrentes das imunidades a eles conferidas devido ao exercício do mandato, são ilações lógicas do interesse público e da independência dos Poderes. Do contrário, não seriam prerrogativas e sim meros privilégios. Nesse sentido FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 39ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 208.

<sup>47</sup> CACCURI, Antonio Edving. *Imunidades Parlamentares*. Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas, n. 73, jan-mar/1982, p.15.

<sup>48</sup> Mesmo em outros tempos constitucionais, Carlos Maximiliano já entendia a imunidade parlamentar como uma prerrogativa dos membros do Congresso que assegura o livre funcionamento do Poder Legislativo desarmado contra as investidas do Executivo e do Judiciário e que integra o sistema de freios e contrapesos, que responde pelo equilíbrio entre os Poderes e seu funcionamento harmônico. MAXIMILIANO, C. *Comentários à Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954, p. 45.

faziam parte das disposições do *Bill of Rights* de 1688 e permitiam que os parlamentares se expressassem livremente por meio de seus votos e opiniões sem serem censurados<sup>49</sup>.

No direito norte-americano a Constituição também assegura a imunidade parlamentar. Estabelece o texto constitucional que os parlamentares “durante as sessões, e na ida ou regresso delas, não poderão ser presos, a não ser por traição, crime comum ou perturbação da ordem pública. Fora do recinto das Câmaras, não terão obrigação de responder a interpelações acerca de seus discursos ou debates”. (Seção 6, art.1º)

Além das prerrogativas, também são impostas aos Deputados e Senadores algumas vedações. Estas proibições estão previstas tanto no art. 54 quanto no art.55 da Constituição Federal e podem ensejar, inclusive, a perda do mandato.

Com relação ao Poder Judiciário aos seus membros também são conferidas prerrogativas e impostas vedações a fim de garantir a independência do poder. Aos magistrados, nos termos e condições previstos na própria Constituição, são asseguradas a vitaliciedade, a inamovibilidade (art. 95), lhes sendo vedado, entre outros, dedicar-se à atividade político partidária e exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério (art. 95, parágrafo único). São garantias que visam manter a independência do Judiciário, resguardando-o da interferência de outros poderes.

Ao tratar dessas prerrogativas, especialmente a independência dos juízes, Paul R Verkuil menciona o seguinte:

A expressão mais forte do valor de independência está em um Judiciário independente (...) a liberdade dos juízes em relação à remoção e à intimidação, e a supremacia do Estado de direito sobre a prerrogativa real foram os princípios básicos da monarquia constitucional<sup>50</sup>. (tradução livre).

Nos Estados Unidos da América, esta autonomia também é garantida. A Constituição estadunidense salvaguarda a independência do Judiciário ao estabelecer que os juízes federais tenham mandato enquanto “bem servirem”, sendo que na prática, atribui-se aos magistrados esta garantia até seu falecimento, aposentadoria ou renúncia.

<sup>49</sup> FERREIRA, Eduardo O. *Imunidade Parlamentar*. Visão Jurídica, n.40, São Paulo: Escala, 2010, pp. 80-83.

<sup>50</sup> *The strongest expression of the value of independence is na independent judiciary (...) as Freedom of judges from removal and intimidation, and supremacy of the rule of law over the royal prerogative were basic tenets of the constitutional monarchy.* VERKUIL, Paul R. *Separation of Powers, The Rule of Law and the Idea of Independence*. Wm. & Mary L. Rev. 301 (1989), p. 322 (<http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol30/iss2/8>).



No âmbito do Poder Executivo, são garantidas ao Presidente da República e aos Ministros de Estado tanto prerrogativas quanto vedações. Notadamente, no que concerne ao Presidente da República, as prerrogativas são expressas por garantias, entre elas a irresponsabilidade penal relativa. O Presidente não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções, na vigência do mandato, bem como não poderá ser preso nas infrações penais comuns, enquanto não sobrevier sentença condenatória (art.86, §3º e §4º).

Além disso, o Presidente somente poderá ser processado por crime comum ou de responsabilidade após um juízo de admissibilidade a ser realizado pela Câmara dos Deputados. Nesses casos, a competência para julgá-lo será do Supremo Tribunal Federal, nos casos de crime comum, e do Senado Federal, por crime de responsabilidade (art.86 *caput*).

### **2.2.5 Autonomia regimental**

A autonomia regimental corresponde à autonomia que cada poder possui de dispor, livremente, acerca da forma pela qual irá se organizar e funcionar no desempenho das funções que lhe são atribuídas. Diante disso, podemos dizer que a autonomia regimental também pode ser definida como a autonomia de dispor sobre normas de organização e funcionamento.<sup>51</sup>

Esta espécie de autonomia está constitucionalmente assegurada aos três poderes constituídos e, no dizer de Carlos Ayres Britto, revela funções que “estão de tal sorte ligadas à natureza e fisiologia do órgão, que condicionam sua própria independência institucional”<sup>52</sup>.

Em termos gerais se concretiza por meio da elaboração, por cada um dos poderes, de um texto normativo que, na maior parte das vezes, é veiculado sob a denominação de regimento e cuja criação é constitucionalmente prevista.

---

<sup>51</sup> No presente trabalho, as expressões “autonomia regimental”, “autonomia para dispor sobre as regras de organização e funcionamento” e “autonomia organizacional” serão utilizadas como sinônimas.

<sup>52</sup> BRITTO, Carlos Ayres. *Separação dos Poderes na Constituição Brasileira*. Revista de Direito Público, pp. 115/127, 1981, pp. 59-60.

Assim como todas as autonomias até aqui analisadas, é precursora da independência entre os poderes, cujo objeto, funções e finalidade serão analisados no tópico seguinte.

### **2.3 A autonomia de dispor sobre organização e funcionamento de cada poder**

Como mencionado no final do tópico anterior, a autonomia que cada um dos poderes constituídos possui de dispor sobre sua organização e funcionamento internos é garantia capaz de conferir a cada um deles independência na realização de suas funções, notadamente aquelas que são partilhadas entre os demais poderes. Sem esta autonomia, seria impossível a adoção, pelo ordenamento jurídico, de uma separação de poderes que realmente limitasse o poder.

A autonomia de dispor sobre organização e funcionamento impede tanto a existência de um poder centralizado de dominação quanto a hierarquização entre poderes de igual valor e importância dentro da sistemática institucional da separação de poderes. Afinal, tem como objetivo primordial garantir que cada um dos poderes seja livre para executar as atribuições constitucionalmente atribuídas a ele. É em razão desta autonomia que o Poder Legislativo pode, por exemplo, decidir sobre a ordem das votações no parlamento sem que haja a interferência do Poder Executivo ou do Poder Judiciário.

A competência para emitir autonomamente ordens e regras de assuntos internos é uma das espécies de autonomia que está presente nos três poderes constituídos de forma semelhante. Todavia seu regime está sujeito a limite e alcances específicos intimamente relacionados com as peculiaridades de cada poder.

No que tange ao Poder Legislativo, a autonomia de dispor sobre normas de organização e funcionamento foi garantida pela Constituição. Ao dispor acerca da organização do poder, a Carta Política previu que seria de cada uma das Casas do parlamento a competência privativa para elaborar seu regimento interno e dispor, entre outros, sobre sua organização e funcionamento (art. 51, III, IV e art. 52, inciso VII e VIII)<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Prevê, ainda, a Constituição que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para elaborar o regimento comum (art. 57, §3º, II)

Esta autonomia foi analisada por Alain Delcamp, que a definiu nos seguintes termos:

Por autonomia, queremos dizer a capacidade que detém o Parlamento de elaborar suas próprias normas de funcionamento e de obter os meios necessários para a realização das suas missões, principalmente: para representar a população, para expressar diferentes pontos de vista publicamente, para elaborar e votar as normas mais importantes (geralmente chamadas de leis) e para controlar de uma forma tão independente quanto possível a ação do governo e operação dos serviços do executivo (tradução livre)<sup>54</sup>

Desta forma, foi assegurada ao Legislativo a elaboração de regimentos internos competentes para dispor a respeito da sua organização interna e funcionamento. Estes atos normativos foram devidamente veiculados por meio de resoluções<sup>55</sup> (Câmara dos Deputados, resolução 17, de 1989 e Senado Federal, resolução 93, de 1970 editada em conformidade com a resolução 18 de 1989).

No estrangeiro muitos países também consideram que esta autonomia consiste na prerrogativa que o parlamento possui de aprovar suas próprias regulamentações<sup>56</sup>. A Constituição Espanhola de 1978 assegurava ao Poder Legislativo autonomia na elaboração e aprovação de suas próprias regras que visavam a organização e funcionamento do poder. Estas regras versavam, por exemplo, sobre a eleição de seus respectivos Presidentes e demais membros das suas respectivas Mesas<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> *By autonomy, we mean the ability of Parliament to work out its own standards of operation and to obtain the means necessary to the achievement of its missions, mainly : to represent the population, to express various points of view publicly, to work out and vote the most important standards (generally called laws) and to control in a way as independent as possible the action of the government and operation of the services of the executive.* DELCAMP, Alain. *Constitutional & Parliamentary Information*, 58th year, n. 195, Cape Town, April 14 – 18, 2008.

<sup>55</sup> Instrumentos normativos que compõe o processo Legislativo nos termos do art. 59, VII da Constituição.

<sup>56</sup> A Constituição britânica deixa claro que as únicas limitações à autonomia legal de ambas as Casas são aquelas que as próprias Casas definem. Contudo, a liberdade do parlamento para determinar suas normas e procedimentos internos, em conformidade com a Constituição, é apresentada como o elemento-chave da autonomia parlamentar na maioria dos seguintes países: Alemanha, Austrália, Bélgica, Finlândia, Grécia, Islândia, Israel, Itália, Japão, Líbano, Marrocos, Países Baixos, Polónia, Roménia, Eslovénia, Suécia, Suíça. DELCAMP, Alain. *Constitutional & Parliamentary Information*, 58th year, n. 195, Cape Town, April 14 – 18, 2008, p 45.

<sup>57</sup> Constitución Española, artículo 72 Reglamentos de las Cámaras: 1. Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta. 2. Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara. 3. Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes.

Ao Poder Executivo é igualmente assegurada autonomia para dispor sobre sua organização e funcionamento. A Constituição Federal de 1988 ao estabelecer as competências privativas do Chefe do Poder Executivo, incluiu, entre elas, a de dispor, mediante decreto (a) “sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos” e (b) “sobre a extinção de funções ou cargos públicos quando vagos” (art.84, VI, *a e b*).

A Emenda Constitucional n. 01 de 1969 já estabelecia regime semelhante. Apesar de manter as competências originais do Presidente, lhe atribuiu outra: a de “dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal” (art.81, V). Cuidava-se de garantir ao Poder Executivo autonomia regimental.

Além disso, referido dispositivo dispensava a produção de lei formal anterior para expedição de ato normativo executivo de organização e funcionamento do poder.

Atualmente, a autonomia de dispor sobre normas de organização e funcionamento encontra-se assegurada ao Executivo que a exerce por meio da edição de decretos (art. 84, VI da Constituição Federal).

No ordenamento jurídico estadunidense, esta autonomia também pode ser verificada. O Presidente tem amplos poderes para tratar do funcionamento do governo federal. Ele pode emitir normas, regulamentações e instruções (atos do executivo) que têm força de lei sobre os órgãos federais e que não necessitam de aprovação do Congresso.

O Poder Judiciário brasileiro também é beneficiário direto desta espécie de autonomia. A Constituição, nos mesmos moldes desenhados aos outros poderes, assegura que compete privativamente aos tribunais a elaboração de seus regimentos internos. Estes atos normativos disciplinarão, observadas as normas processuais e as garantias das partes, o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos (art. 96, I *a*).

Para cada um dos tribunais que compõem o Poder Judiciário<sup>58</sup> foi atribuída autonomia para elaborar seu próprio regimento interno, ou seja, para dispor, de forma autônoma acerca das normas internas de seu funcionamento<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Constituição Federal. Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário: I- o Supremo Tribunal Federal. I-A - O Conselho Nacional de Justiça; II – O Superior Tribunal de Justiça; III os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; IV- os Tribunais e Juízes do Trabalho; V- os Tribunais e Juízes Eleitorais; VI- os Tribunais e Juízes Militares; VII- os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

<sup>59</sup> “A Constituição de 1988 confiou ao Judiciário papel até então não outorgado por nenhuma outra Constituição. Conferiu-se autonomia institucional, desconhecida na história de nosso modelo

Esta mesma autonomia (art. 96, I *a*) também se estende aos Tribunais de Contas nos termos do art. 73 da Constituição Federal. Por este dispositivo o Tribunal de Contas poderá exercer, “no que couber, as atribuições previstas no art. 96”.

Em 1956, a autonomia regimental do Judiciário era prevista no art. 97, II da Constituição de 1946 e foi utilizada como fundamento para declarar a inconstitucionalidade de uma lei<sup>60</sup> que havia dado nova redação ao art. 875 do Código de Processo Civil de 1939. Na época, referida lei alterava a ordem dos processos nos tribunais, pois determinava que deveria haver manifestação do advogado após voto do relator, o que, no entendimento da Corte, contrariava a tradição dos julgamentos coletivos e a própria autonomia interna da Casa de se auto-organizar<sup>61</sup>.

A existência de um espaço próprio para os regimentos internos dos tribunais foi reconhecida pela Corte. Leis processuais não deveriam cuidar dos atos da “economia interna dos tribunais, análogos aos que as Câmaras do Parlamento regulavam nos seus respectivos regimentos”<sup>62</sup>.

Mais tarde, em 1994, a Suprema Corte foi chamada a analisar caso análogo. Uma medida cautelar foi proposta nos autos da ADI n. 1105 a fim de que fosse afastada a incidência de norma prevista no Estatuto da Advocacia (art. 7, IX da Lei n.8. 906/94)<sup>63</sup>.

Referido dispositivo legal dispunha, à exemplo da Lei de 1956, que seria direito do advogado “sustentar oralmente as razões de qualquer recurso ou processo, nas

---

constitucional e que se revela, igualmente, singular e digna de destaque também no plano do direito comparado. Buscou-se, assim, garantir a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e assegurou-se a independência funcional dos magistrados”. MENDES, Gilmar Ferreira. *Organização do Poder Judiciário Brasileiro*.

Disponível em:

[www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/GilmarMendes/Livros/Organizacao\\_Poder\\_Judiciario\\_autonomia.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/GilmarMendes/Livros/Organizacao_Poder_Judiciario_autonomia.pdf).

<sup>60</sup> Lei n. 2.970 de 1956 (Lei Castilho Cabral)

<sup>61</sup> O Supremo Tribunal Federal na sessão de julgamento de 30 de novembro de 1956 considerou inconstitucional a Lei Castilho Cabral no que tange à redação dada ao artigo 875 do CPC de 1939, em acórdão no qual ficaram vencidos os ministros Luiz Galotti e Hahnemann Guimarães. Nessa ocasião, entendeu o STF pela inconstitucionalidade da inversão da ordem da sustentação oral frente à norma do artigo 97, II da Constituição de 1946, pois a matéria relativa à sustentação oral seria de alçada dos regimentos internos dos tribunais, e não da lei federal (DI I.XII.56, p. 4.741). Passado algum tempo, o Senado, por meio da Resolução n. 23, suspendeu a execução da Lei 2.970, por haver sido ela, em decisão definitiva do STF, julgada inconstitucional (informações obtidas nos autos da ADI- MC n. 1105/DF. Relator: Min. Paulo Brossard. Julgamento: DJ 03/08/94).

<sup>62</sup> MELLO, Augusto Cordeiro de. *O Processo no Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964, p. 157-159.

<sup>63</sup> STF - ADI-MC - Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI n.1105/DF - DJ 03/08/94.

sessões de julgamento, após o voto do relator, em instância judicial ou administrativa, pelo prazo de quinze minutos salvo se prazo maior for concedido”.

Ao decidir o caso, a Corte decidiu deferir o pedido de liminar e suspender, até decisão final, os efeitos do dispositivo guerreado. Os fundamentos da decisão foram, entre outros, consubstanciados na defesa dos postulados da independência e separação de poderes. Exemplo disso pôde ser encontrado em trechos do voto proferido pelo Ministro Paulo Brossard nos seguintes termos:

(...) Para a boa compreensão da matéria, convém não esquecer que o Judiciário é um dos Poderes da Nação, como o Legislativo e o Executivo (art.2º da Constituição). “Para assegurar sua independência, a Constituição lhe assegura autonomia em seu funcionamento, cabendo a ele dispor, em seu regimento interno, acerca da respectiva disciplina”. (Marcelo Caetano, Direito Constitucional, 197 II, n. 138, p. 405 e 406). (grifos nossos)

(...) Ou o Judiciário é um dos Poderes da Nação, como proclama o art. 2º da Constituição, cuja independência é por ele afirmada, e em consequência, tem uma área de privacidade indevassável, de que ele cuida em seu regimento interno, ou a cláusula constitucional, explícita desde a Constituição de 1934, não passaria de ornamento fútil, a lembrar essas flores de cera que, cuidando imitar a natureza, mal enfeitam salas e escritórios.<sup>64</sup> (grifo nosso)

Mai tarde, em 2006, os fundamentos que culminaram na concessão da medida cautelar foram acatados pela maioria da Corte que julgou a ADI procedente e declarou a inconstitucionalidade do art. 7, IX da Lei n.8. 906/94.

Dessa forma, é certo que a autonomia de dispor acerca das normas de organização e funcionamento é atribuída, igualmente, a cada um dos poderes a fim de que cada um deles possa preservar sua independência e não funcione sob a égide dos demais. Pode ser veiculada por meio de regimentos internos e suas respectivas resoluções ou, ainda, por meio da edição, pelo chefe do Poder Executivo, de decretos.

A respeito disso, é importante salientar que, embora tenham nomenclatura distinta, os atos que veiculam as normas de organização e funcionamento dos três poderes possuem algo em comum: decorrem da autonomia constitucional que cada um dos órgãos possui para estabelecer suas normas de organização e funcionamento.

---

<sup>64</sup> Voto do Relator: Min. Paulo Brossard - STF - ADI-MC - Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI n.1105/DF, DJ 03/08/94, PP. 213-235.

No Legislativo, no Executivo e no Judiciário, os atos que veiculam normas de organização e funcionamento são atos que não sofrem a interferência de outro poder. Não há, por exemplo, participação alguma do Executivo na elaboração da resolução que aprova o regimento interno do parlamento ou do Legislativo nos regimentos dos Tribunais. Cada um destes instrumentos normativos se aperfeiçoa com a manifestação de apenas uma vontade, a do órgão instituidor do instrumento normativo.

Não há que se falar em hierarquia de um poder sobre o outro. Isso porque, acima destes instrumentos normativos, sejam eles resoluções, regimentos ou decretos, existe apenas o texto Constitucional que os estabeleceu. São atos normativos primários cuja elaboração é limitada ao âmbito do poder que os estatui e fazem parte da autonomia que a Constituição atribui a cada poder de dispor acerca das suas normas de organização e funcionamento.

### 3 DAS NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO LEGISLATIVO: OS REGIMENTOS INTERNOS

#### 3.1 Regimentos internos como norma primária de organização e funcionamento do Poder Legislativo

Faz parte da autonomia de cada poder, inclusive do Legislativo, definir como ele funciona internamente. A organização e funcionamento de cada poder constitui matéria de caráter interno, disciplinada por um instrumento normativo de nível hierárquico primário. É vedada, portanto, a participação de outros poderes no processo de elaboração desses atos normativos, com exceção daquele que detém a competência constitucional para tanto.

A relação do regimento interno com o instrumento normativo que o veicula, ou seja, a resolução, tem o escopo de reforçar o grau de autonomia do parlamento. Isso porque a resolução constitui elemento normativo cuja elaboração depende apenas do Poder Legislativo. Nesse sentido, a orientação do professor Uadi Lammêgo Bulos:

Diz-se que o procedimento Legislativo para formação de resoluções é especial porque dele não participa o Presidente da República. Identicamente aos decretos Legislativos, inexistente sanção ou veto, uma vez que a competência para criá-las adstringe-se ao âmbito do Poder Legislativo<sup>65</sup>.

A resolução é ato normativo primário essencial à instrumentalização das normas regimentais. Apenas a edição de ato normativo cuja elaboração seja de competência exclusiva do Legislativo possibilita o exercício da autonomia de dispor sobre organização e funcionamento. Só assim, não haverá subordinação do parlamento à vontade dos demais poderes.

É exatamente por isso que as disposições normativas que compõe os regimentos internos do Legislativo foram veiculadas por meio de resoluções<sup>66</sup>. Além de não terem sido objeto de lei anterior, foram elaboradas internamente pelo próprio poder, sem a participação ou anuência dos demais.

---

<sup>65</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª. ed, São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 1222; também: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 221.

<sup>66</sup> Câmara dos Deputados, Resolução 17, de 1989 e Senado Federal, Resolução 93, de 1970, editada em conformidade com a Resolução 18 de 1989.



Atualmente, as normas de organização e funcionamento do parlamento refletem a autonomia regimental garantida pela Constituição. Decorrem da separação de poderes e evidenciam a supremacia da Constituição na efetivação de seus enunciados, notadamente aquele que prevê a separação e a independência dos poderes.

Além disso, o regimento interno do Legislativo é competente para tratar tanto de assuntos internos que dispunham acerca do próprio poder, como de alguns assuntos internos que estejam relacionados aos demais poderes. Isso porque a maioria dos assuntos que disciplinam a organização do Legislativo está relacionada a questões externas. Todas as atividades que o parlamento exerce, tem repercussão externa<sup>67</sup>.

Já o modo pelo qual o parlamento vai exercer as suas funções deve ser por ele, exclusivamente, definido, respeitados os limites constitucionais. Cabe ao regimento interno disciplinar a atividade legislativa em tudo aquilo que lhe cabe fazer.

A elaboração de leis, uma das principais funções do Legislativo, é de total interesse da sociedade e a forma pela qual ela será realizada, observado o quanto disposto pela Constituição, também está prevista no regimento interno daquele poder.

É de competência das normas regimentais do parlamento dispor acerca da instauração, processamento e julgamento *Impeachment*, nos termos e limites estabelecidos pela Constituição.

Nesse sentido, há o art. 218, §2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que determina a criação de uma Comissão Especial eleita para decidir acerca da admissibilidade ou não dos processos por crimes de responsabilidade do Presidente da República. Trata-se de procedimento próprio do Legislativo, previsto em seu regimento interno, para resolver questões de interesse, também, do Executivo.

Outro exemplo ocorre quando da adoção, pelo Chefe do Poder Executivo, das Medidas Provisórias nos termos do art. 62 da Constituição. Em que pese seja de competência do Poder Executivo, referido instrumento normativo irá percorrer, no Legislativo, trâmite traçado pelo regimento interno. As normas regimentais disporão sobre o recebimento, a distribuição e a votação de cada proposição recebida pelo Legislativo.

Esta esfera de atuação autônoma do Legislativo também determina o alcance das suas normas de organização e funcionamento. Cuida-se de fronteira para a expedição de normas regimentais.

---

<sup>67</sup> Isso se dá na elaboração de leis, na aprovação do Impeachment, na aprovação de emendas à Constituição, na constituição de comissões parlamentares de inquérito,

Ultrapassar este limite importaria em violar a autonomia dos demais poderes. Ao mesmo tempo em que a Constituição garante ao Legislativo espaços de atuação autônoma, também impõe que não haja interferência deste na autonomia do Executivo e do Judiciário.

Um exemplo disso se dá quando o regimento interno dispõe sobre assuntos adstritos à lei ordinária ou complementar. Trata-se de medida inconstitucional, pois retira do Poder Executivo parcela da função legislativa que lhe cabe por meio da utilização dos institutos da sanção e do veto.

Existem, portanto, limites constitucionais que não podem ser extrapolados pelos atos regimentais, de modo a interferir nas autonomias dos demais poderes. Existe uma fronteira entre o que é autonomia regimental, e por consequência de domínio do parlamento, e o que é de domínio de outros atos normativos. Dependendo da natureza destes outros atos normativos, poderá, inclusive, exigir-se a participação dos demais poderes no seu processo de elaboração.

Esta relação pode ser percebida em vários casos.

O primeiro exemplo que se destaca tem relação com os limites à autonomia regimental do Legislativo e diz respeito à criação e ao funcionamento das comissões parlamentares de inquérito.

As comissões parlamentares de inquérito estão previstas no art. 58, §3º da Constituição Federal. São comissões criadas pelo Legislativo, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, para apuração de fato determinado e por prazo certo. A atuação dessas comissões pode surtir efeitos tanto nos demais poderes quanto em particulares.

A previsão procedimental dessas comissões é constitucionalmente assegurada aos regimentos internos<sup>68</sup>. Em razão disso, as comissões parlamentares de inquérito são disciplinadas, tanto pelo Regimento da Câmara dos Deputados (do art. 35 ao art. 37), quanto pelo Regimento Interno Do Senado Federal (do art. 145 ao art.153) e o Regimento Comum (art.21) Estas previsões regimentais não são, contudo, irrestritas, pois encontram limites na própria Constituição e na lei.

---

<sup>68</sup> Art. 58, § 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

O regimento interno trata do procedimento interno do Legislativo para criação, funcionamento e extinção das comissões parlamentares de inquérito. No tocante aos poderes da comissão que diz respeito a sua relação com os demais poderes ou com particulares, será necessária a edição de lei.

É por isso que nos casos de investigações realizadas pelas comissões parlamentares de inquérito, é lei, e não regimento, que deverá definir prazos específicos a serem observados.

Mesmo que existam hoje dois atos normativos que disciplinem de forma distinta o prazo das comissões parlamentares de inquérito: as resoluções pelas quais foram veiculados os regimentos internos da Câmara, do Senado e do Congresso<sup>69</sup> e a Lei 1.579 de 1952, recentemente alterada pela Lei 13.367/16<sup>70</sup>, será de domínio da lei o referido assunto.

Nesse sentido, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal quando do julgamento de *Habeas Corpus* impetrado por um investigado em comissão parlamentar de inquérito:

(...) a competência regimental de cada uma das câmaras - predicado de independência e do autogoverno do Poder Legislativo – está subordinada exclusivamente aos correspondentes limites constitucionais de modo a excluir ingerência de lei ordinária. (...) nos pontos de intersecção entre os direitos e liberdades individuais do particular e a atuação do Poder Legislativo, o que domina é a reserva das limitações daqueles à lei.<sup>71</sup>

Há também que se falar sobre os poderes investigatórios da comissão. A quebra de sigilo bancário pode estar relacionada com a proteção de direito fundamental e, por isso, deverá ser disciplinada por lei e não por ato regimental.

Além disso, a definição de crimes contra a atuação da comissão parlamentar de inquérito também será matéria a ser disciplinada, exclusivamente, por lei. Não é da

---

<sup>69</sup> “O regimento interno da Câmara estabelece que o prazo para conclusão dos trabalhos da comissão será de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário (art. 35, §3º). O regimento interno do Senado exige que o prazo, seja ele qual for, tenha que ser obrigatoriamente previsto no ato de criação da comissão. “Sendo o autor da proposta de criação da comissão parlamentar de inquérito membro do próprio Senado, ele não poderá deixar de prever o prazo certo, por se tratar de uma exigência constitucional. Todavia, fica ao seu alvedrio a demarcação do lapso temporal dos inquéritos parlamentares que não será necessariamente de cento e vinte dias, como ocorre na Câmara dos Deputados”. BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª. ed, São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 1142.

<sup>70</sup> A Lei que dispõe sobre as comissões parlamentares de inquérito prevê que a incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso (art.5º §2º).

<sup>71</sup> Supremo Tribunal Federal. HC n. 71.193/SP. Min. Relator: Sepúlveda Pertence. DJ 06/04/94. Nesse mesmo sentido: STF. HC n. 71.261/RJ. Min. Relator: Sepúlveda Pertence. DJ 06/04/94.

competência dos regimento interno estabelecer normas sobre direito penal (art.22, I da Constituição Federal).

Há, ainda, outro exemplo que está relacionado com o âmbito de atuação autônomo do parlamento e as comissões parlamentares de inquérito.

O regimento interno da Câmara dos Deputados dispõe que só podem funcionar concomitantemente na Câmara cinco comissões parlamentares de inquérito (art. 35, §4º). Este dispositivo foi objeto de uma ação direta de inconstitucionalidade. Alegava-se que o mandamento regimental criava obstáculo ao funcionamento das comissões parlamentares de inquérito.

Ao decidir o caso, o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a ação e entendeu que a definição de eventual quantidade de comissões atuando concomitante no parlamento é matéria de organização interna e faz parte da autonomia regimental. O Legislativo pode criar regras que permitam que as todas as suas funções sejam exercidas na sua plenitude. É constitucional a criação de normas regimentais que impeçam, por exemplo, que o exercício do poder de legislar seja comprometido por conta do excesso de comissões parlamentares de inquérito.

Nesse sentido, a ementa do julgado assim dispõe:

**A restrição estabelecida no § 4º do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que limita em cinco o número de CPIs em funcionamento simultâneo, está em consonância com os incisos III e IV do artigo 51 da Constituição Federal, que conferem a essa Casa Legislativa a prerrogativa de elaborar o seu regimento interno e dispor sobre sua organização. Tais competências são um poder-dever que permite regular o exercício de suas atividades constitucionais<sup>72</sup>.**

Outro exemplo diz respeito às comissões criadas pela lei que instituiu o sistema brasileiro de inteligência.

A despeito da Constituição ter determinado que seria do âmbito da autonomia do Legislativo a competência para constituir comissões (art. 58), a Lei 9.883/99 estabeleceu que o controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo. Determinou, ainda, que no exercício desta atribuição, integrarão a comissão de controle externo da atividade de inteligência “os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” (art. 6º, §1º e §2º).

---

<sup>72</sup> STF. ADI n.. 1635/DF. Relator: Min.Maurício Corrêa. DJ: 19/10/00.

Trata-se *a priori*, de matéria de competência regimental do parlamento que foi disciplinada por lei. Ao determinar a forma pela qual a comissão seria constituída, com indicação, inclusive, dos membros que obrigatoriamente dela fariam parte, a lei normatizou assunto interno do parlamento que, por disposição constitucional, é de competência exclusiva das suas normas de organização e funcionamento.<sup>73</sup>

Situação semelhante está relacionada com a competência que detém o parlamento para autorização de instauração de processo por crime de responsabilidade contra o Presidente da República (art. 51, I da Constituição) e seu julgamento (art. 52, I da Constituição). Malgrado a autonomia de dispor sobre as normas de funcionamento das Casas, seus procedimentos e ordem de votação seja assegurada ao Legislativo, a própria Constituição impõe a necessidade de lei especial que estabelecerá as normas concernentes ao processo e julgamento dos crimes em comento (art. 85, parágrafo único).

Nesse caso, apenas lei em sentido estrito poderá disciplinar a interferência do parlamento no Poder Executivo. Ou seja, as normas que versarem sobre a responsabilidade do Presidente da República, seu direito de defesa ou contraditório, deverão ser veiculadas necessariamente por lei.

Em todos os exemplos mencionados, a autonomia do Legislativo para dispor sobre suas normas de organização e funcionamento encontra-se limitada pela própria Constituição. Em face disso, também a legislação que disciplina a matéria.

### **3.2 O controle judicial do descumprimento dos regimentos internos**

A Constituição assegura ao Legislativo autonomia para desempenhar suas funções e dispor sobre os assuntos relativos a sua organização e funcionamento, ou seja, seu regimento interno. Este instrumento normativo é veiculado por meio de uma resolução cuja criação e aprovação são de exclusiva competência do parlamento.

Em decorrência da aplicação dos postulados da separação e independência dos poderes, estas normas regimentais são dotadas de eficácia *interna corporis*. Trata-se de eficácia assegurada pela própria Constituição ao garantir que o processo de elaboração dos regimentos internos seja de competência do próprio do Poder Legislativo, sendo vedada a ingerência dos demais.

---

<sup>73</sup> Na pesquisa não se encontrou precedente judicial acerca do tema.

A eficácia *interna corporis* está intimamente ligada à necessidade de se garantir ao Legislativo um âmbito de autonomia suficiente ao exercício de suas funções de forma insubordinada<sup>74</sup>.

Na segunda metade do século XIX, Rudolf Von Gneist<sup>75</sup>, analisou a eficácia *interna corporis* atribuída aos atos regimentais do parlamento. Segundo o jurista, seria possível admitir-se o pronunciamento judicial sobre a validade formal da norma, desde que não adentrasse o exame das fases procedimentais que se desenvolviam exclusivamente no interior das Casas Legislativas, fases estas definidas por ele como matéria *interna corporis*:<sup>76</sup>.

No Brasil, a doutrina reconhece três correntes doutrinárias quanto ao controle judicial dos atos com eficácia *interna corporis* do Legislativo<sup>77</sup>. A primeira delas defende que todos os atos internos do parlamento estão absolutamente imunes ao controle judicial. Já a segunda coloca sob a análise do Judiciário apenas os atos internos que violem as diretrizes constitucionais, enquanto que a terceira submete à apreciação jurisdicional apenas os atos que ultrapassem os limites constitucionais.

Desde as posições mais restritivas até as mais amplas podemos encontrar diversos entendimentos acerca do controle judicial dos atos *interna corporis* do parlamento. Uma delas admite o controle desde que com intensidade devidamente mensurada. Trata-se do entendimento de Elival da Silva Ramos que ao se manifestar sobre

---

<sup>74</sup> De acordo com Hernandez, nos parlamentos modernos regulamentos internos constituem as regras básicas para sua organização e funcionamento. Sem esta função regulamentar constitucionalmente atribuída ao Legislativo, o controle parlamentar e o processo Legislativo não poderiam ser exercidos, pois os regulamentos estabelecem diferentes procedimentos parlamentares, de acordo com a natureza das várias funções do órgão Legislativo e são adequados à execução de suas competências. HERNÁNDEZ Valle, Rubén, *El derecho de la constitución*. San José, Costa Rica, uricentro, 2004, p 34.

<sup>75</sup> “La doctrina de los *Interna corporis Acta* según la cual un órgano judicial no interviene en los procedimientos parlamentarios internos tiene su origen en el siglo XIX en Alemania. Su base es la doctrina inglesa del “procedimiento interno”, pero las fuentes teóricas alemanas difieren de aquellas que informan las concepciones inglesa e francesa. La doctrina alemana se originó en una crisis constitucional de este país relativa a las leyes de presupuesto de 1862-1866, cuya aprobación el parlamento rechazó”. NAVOT, Suzie. *El Control Jurisdiccional de Los Actos Parlamentarios: Un Enfoque Comparado*. ([http://www.israelbar.org.il/uploadfiles/El\\_control\\_jurisdiccional\\_de\\_los\\_actos\\_parlamentarios\\_Navot.pdf](http://www.israelbar.org.il/uploadfiles/El_control_jurisdiccional_de_los_actos_parlamentarios_Navot.pdf)), acesso em 20/09/2016.

<sup>76</sup> MACEDO, Cristiane Branco. *A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo Legislativo no Estado Democrático de Direito*. 2007. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Brasília, 2007, p. 47.

<sup>77</sup> SILVA FILHO, Derly Barreto. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003.

o assunto assevera que “a melhor interpretação é a de que não há que se falar aqui em exclusão total e sim fiscalização de intensidade médica fraca”<sup>78</sup>.

O Supremo Tribunal Federal reconhece esta eficácia ao regimento interno do Legislativo. Segundo a Corte, a edição de atos internos pelo parlamento decorre da sua autonomia regimental e, por isso, deve ser por ele exclusivamente realizada. A participação de outros poderes na criação destas normas viola a Constituição, pois afronta o espaço de autonomia que cada um desses poderes possui para dispor sobre sua organização e seu funcionamento.

Como consequência do reconhecimento da eficácia *interna corporis* aos atos regimentais do parlamento que versem sobre a organização e funcionamento do poder, o Supremo Tribunal Federal, tradicionalmente, entende que a interpretação e a aplicação das normas que tratam da economia interna do parlamento estão isentas da apreciação judicial, desde que não violem diretamente a Constituição Federal.

Ou seja, no entendimento da Corte, a autonomia regimental garantida pela Constituição não garante ao Legislativo apenas a edição de atos internos. Para a Corte, esta autonomia assegura, ainda, que a aplicação e interpretação destes atos sejam de domínio exclusivo do parlamento, isentas, portanto, da interferência dos demais poderes, inclusive do Poder Judiciário no exercício do controle judicial.

Nesse sentido, um extenso rol de precedentes do Supremo Tribunal Federal defende que o Poder Judiciário não poderá controlar a interpretação e aplicação que o Legislativo confere às suas próprias disposições regimentais, as quais não seriam sindicáveis por parte Poder do Judiciário.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos*, São Paulo: Saraiva, 2013, p. 160.

<sup>79</sup> Nesse sentido: Supremo Tribunal Federal: MS n. 34.173/DF. Relator: Min. Celso de Mello. DJ: 02/05/16, MS n. 33.353/DF. Relator: Min. Celso de Mello. DJ: 30/01/15, MS n. 33.558 AgR/DF. Relator: Min. Celso de Mello. DJ: 25/11/15, MS n. 24.104/DF. Relator: Min. Celso de Mello. DJ: 08/09/15, MS n. 30.672 AgR/DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. DJ: 18/10/11; MS n. 25.588 AgR/DF. Relator: Min. Menezes Direito. DJ: 02/04/09, MS n. 26.062 AgR/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. DJ: 10/03/08, MS n. 26.074/DF. Relator: Joaquim Barbosa DJ: 06/09/06, MS n. 24.356 AgR/DF. Relator: Min. Carlos Velloso. DJ: 13/02/03, MS n. 24.356/DF. Relator: Min. Carlos Velloso. DJ: 12/09/03, MS n. 23.920/DF. Relator: Min. Celso de Mello. DJ: 28/03/01, MS n. 23.388 AgR/DF. Relator: Min. Néri da Silveira. DJ: 25/11/99, MS n. 22.183/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. DJ: 12/12/97, MS n. 22.503/DF, Relator p/acórdão Min. Maurício Corrêa. DJ: 27/06/97, MS n. 22.503/DF. Relator: Min. Maurício Corrêa. DJ: 06/06/97, MS n. 22.494/DF. Relator: Min. Maurício Corrêa. DJ: 19/12/96, MS n. 21.374/DF. Relator: Min. Moreira Alves. DJ: 13/08/92, MS n. 20.471/DF. Relator: Min. Francisco Rezek. DJ: 19/12/84 e MS n. 20.247/DF. Relator: Min. Moreira Alves. DJ: 18/09/80.

Com exceção dos casos em que haja violação direta da Constituição, a maioria dos pronunciamentos da Corte concede e defende a isenção de controle judicial nos casos relacionados com a aplicação e interpretação das normas de organização e funcionamento do Poder Legislativo. Estas decisões têm fundamento, entre outros, nos conceitos de autonomia e de independência dos poderes do Estado como corolários lógicos da teoria da separação dos poderes<sup>80</sup>.

Um exemplo disso se deu quando do julgamento do MS n. 34.040. A impetração pretendia questionar ato praticado em sessão conjunta do Congresso Nacional, na qual a votação dos vetos da Presidente da República havia sido feita com descumprimento de acordo prévio para votação em determinada data de vetos com destaque. A questão apontada foi considerada como *interna corporis*, insuscetível, portanto, de apreciação judicial<sup>81</sup>.

Outro exemplo foi a decisão tomada nos autos do MS n. 31.951 que foi impetrado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados que havia supostamente convocado reunião de comissão de forma diversa do disposto no regimento interno da casa. Negou-se provimento ao *writ* constitucional sob o fundamento de que o ato do Presidente é decorrente de interpretação de dispositivos regimentais, portanto ato *interna corporis*, não sujeito ao controle judicial. Nesses termos, o seguinte trecho da ementa do julgado:

*In casu*, restou claro que o ato praticado pelo impetrado, diante da situação fática descrita pelos impetrantes, envolveu a interpretação dos dispositivos regimentais, ficando restrita a matéria ao âmbito de discussão da Câmara dos Deputados. Dessa forma, afigura-se incabível o mandado de segurança, pois não se trata de ato sujeito ao controle jurisdicional<sup>82</sup>. (grifo nosso)

O mesmo aconteceu no julgamento do MS n. 34.063 que envolvia questão diretamente relacionada ao processo Legislativo. A Corte, por maioria, decidiu que o encaminhamento de projeto de lei pelo Presidente da Mesa do Senado Federal, após a aprovação pelo plenário daquela Casa legislativa à Câmara dos Deputados, é questão de interpretação regimental e circunscreve-se ao domínio *interna corporis* do Poder Legislativo, não estando o Judiciário autorizado a apreciá-la. É o que se depreende do seguinte trecho do voto do Relator do processo:

<sup>80</sup> Supremo Tribunal Federal, RTJ, 102:27, 112:598, 112:1023, 169:181.

<sup>81</sup> Supremo Tribunal Federal. MS n. 34.040/ AgR/DF. Relator: Min. Teori Zavascki. DJ: 17/03/16

<sup>82</sup> Supremo Tribunal Federal. MS n. 31.951/DF. Relator: Min. Luiz Fux. DJ: 16/08/16, ementa.



Não obstante as excepcionais possibilidades de controle preventivo de constitucionalidade pelo Poder Judiciário no caso de proposta de emenda constitucional tendente abolir as cláusulas pétreas (art. 60, §4º, CRFB), fato é que as matérias relativas à aprovação de parecer na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, bem como da aprovação de projeto de lei e seu posterior encaminhamento à Casa Revisora pelo Presidente da Mesa do Senado Federal circunscrevem-se no domínio *interna corporis* daquela Casa Legislativa, não havendo, bem por isso, direito líquido e certo a ser amparado pela via mandamental. Descabe, na hipótese, a intervenção do Poder Judiciário<sup>83</sup>. (grifo nosso)

Os fundamentos utilizados nestes julgados há muito tempo têm sido os mesmos. Na década de 1990, o Tribunal já entendia que se a norma utilizada como parâmetro para controle fosse o regimento interno, o Poder Judiciário não poderia atuar. Nesse sentido a decisões proferidas em 1997 nos autos do MS n. 22.503/DF e em 2016 nos autos do MS n. 34.173 de2016:

A observância dessas normas regimentais ordinatórias se exaure na esfera do Poder Legislativo, sendo imune à jurisdição desta Corte. Assim como não podemos declarar a inconstitucionalidade de uma lei pela não observância de formalidade estabelecida por norma regimental de qualquer das Casas do Congresso, por não haver hierarquia entre essas normas, também não podemos admitir que previamente, por meio de mandado de segurança, sob a invocação de inexistente direito subjetivo público, se paralise a atuação do Congresso com base na alegação de não aplicação ou má aplicação de norma regimental dessa natureza. Questões dessa natureza, se resolvem exclusivamente no âmbito de atuação parlamentar.<sup>84</sup>

(...) é inviável a crítica judiciária dirigida a regras de índole regimental ou à exegese de seu conteúdo normativo, que se mostram imunes à intervenção jurisdicional no que concerne aos respectivos atos “*interna corporis*”, especialmente quando o objeto da impugnação mandamental recair sobre atos que, bem ou mal, exprimem mera aplicação hermenêutica de critérios regimentais.<sup>85</sup>

O Poder Executivo também reconhece este entendimento. Isso é visto nos debates para elaboração da Lei 9.882/99 que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), nos termos do art. 102, §1º, da Constituição Federal.

O projeto da lei previa a possibilidade de propositura de ADPF em face de interpretação ou aplicação dos regimentos internos do Poder Legislativo federal no processo de elaboração das normas previstas no art. 59 da Constituição Federal. O

<sup>83</sup> Supremo Tribunal Federal. MS n. 34.063/DF. Relator: Min. Edson Fachin. DJ: 01/07/16, p. 7.

<sup>84</sup> Supremo Tribunal Federal. MS n. 22.503/DF. Relator p/acórdão: Min. Maurício Corrêa. DJ: 06/06/97.

<sup>85</sup> Supremo Tribunal Federal. MS n. 34.173 / DF. Relator: Min. Celso de Mello. DJ: 02/05/16.

argumento do projeto se consubstanciava no fato de que deveria haver respeito ao devido processo de elaboração das normas, pressuposto formal da própria garantia basilar do devido processo legal, princípio erigido em preceito fundamental e, enquanto tal, passível de controle judicial<sup>86</sup>.

Referido dispositivo foi vetado pelo Poder Executivo que excluiu expressamente a possibilidade de ADPF em face de interpretação ou aplicação das normas regimentais ainda que em matéria relacionada ao processo legislativo.

“Não se faculta ao Egrégio Supremo Tribunal Federal a intervenção ilimitada e genérica em questões afetas à "interpretação ou aplicação dos regimentos internos das respectivas casas, ou regimento comum do Congresso Nacional" prevista no inciso II do parágrafo único do art. 1º. Tais questões constituem antes matéria *interna corporis* do Congresso Nacional. A intervenção autorizada ao Supremo Tribunal Federal no âmbito das normas constantes de regimentos internos do Poder Legislativo restringe-se àquelas em que se reproduzem normas constitucionais”<sup>87</sup>.

O entendimento do Poder Executivo de que a interpretação e aplicação dos regimentos internos constituem matéria *interna corporis* do Legislativo se coaduna com o do Supremo Tribunal Federal. Apenas nos casos em que houver patente violação do texto constitucional é que o Judiciário estará autorizado a interferir tanto na criação quanto na aplicação e interpretação das normas regimentais.

Isso porque, assim como toda norma primária cujo fundamento de validade deriva diretamente da Constituição, os regimentos internos deverão se compatibilizar com os enunciados constitucionais e estão sujeitos ao controle de constitucionalidade nos

---

<sup>86</sup> Projeto de Lei n. 2.872 de 1997. Diário da Câmara dos Deputados, 9 de maio de 1997, p. 11910 E 11911. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09MAI1997.pdf#page=38> (acesso em 24/09/2016).

<sup>87</sup> Continua: “Essa orientação restou assentada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança no 22503-DF, Relator para o Acórdão Ministro Maurício Corrêa, DJ 06.06.97, p. 24872. Do mesmo modo, no julgamento do Mandado de Segurança no-22183-DF, Relator Ministro Marco Aurélio, o Supremo Tribunal Federal assentou: "3. Decisão fundada, exclusivamente, em norma regimental referente à composição da Mesa e indicação de candidaturas para seus cargos (art. 80). 3.1 O fundamento regimental, por ser matéria interna corporis, só pode encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não ficando sujeito à apreciação do Poder Judiciário. 3.2 Inexistência de fundamento constitucional (art. 58, § 1o), caso em que a questão poderia ser submetida ao Judiciário" (DJ 12-12-97, p. 65569). Dito isso, impõe-se o veto da referida disposição por transcender o âmbito constitucionalmente autorizado de intervenção do Supremo Tribunal Federal em matéria interna corporis do Congresso Nacional. No que toca à intervenção constitucionalmente adequada do Supremo Tribunal Federal, seria oportuno considerar a supressão de eventual lacuna relativa a sua admissão, em se tratando da estrita fiscalização da observância das normas constitucionais relativas a processo Legislativo.” Mensagem de veto n. 1.807, de 3 de dezembro de 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/1999/Mv1807-99.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/1999/Mv1807-99.htm) (acesso em 24/09/2016).

termos do art. 102, I *a* da Constituição. A atuação do Poder Judiciário no controle das normas regimentais decorre da supremacia constitucional e encontra lugar toda vez que as normas de organização e funcionamento não estiverem de acordo com os parâmetros constitucionais<sup>88</sup>.

Mais recentemente o Supremo Tribunal Federal tem entendido que quando há violação de direitos subjetivos é possível o controle judicial de casos sujeitos ao regimento interno do Poder Legislativo. Há possibilidade de análise, pelo Poder Judiciário, da interpretação e aplicação do regimento interno quando houver violação de direitos subjetivos.<sup>89</sup>

Um desses casos foi o julgamento pela Suprema Corte, em 2005, do Mandado de Segurança n. 24.831<sup>90</sup>. A possibilidade de controle de ato interno do parlamento foi fundamentada pelo reconhecimento de direito subjetivo em defesa dos direitos da minoria parlamentar, nos seguintes termos:

O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo. Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos Legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional. A ocorrência de desvios jurídico-constitucionais nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito justifica, plenamente, o exercício, pelo Judiciário, da atividade de controle jurisdicional sobre eventuais abusos Legislativos (RTJ 173/805-810, 806), sem que isso caracterize situação de ilegítima interferência na esfera orgânica de outro Poder da República.<sup>91</sup>

<sup>88</sup> Nesse mesmo sentido a manifestação do Ministro Celso de Mello no julgamento do MS 24.642-1/DF que asseverou: “torna-se possível, em princípio, o controle jurisdicional do processo de criação dos atos normativos. Essa intervenção judicial no procedimento de elaboração das normas que emanam do Congresso Nacional destina-se, respeitados os aspectos discricionários concernentes às “political questions” e aos atos “interna corporis”, a garantir, de modo efetivo, a supremacia da Constituição”. MS n. 24.642-1. Relator: Min. Carlos Velloso. Voto Min. Celso de Mello. DJ 18/02/04.

<sup>89</sup> Nesse mesmo sentido: Supremo Tribunal Federal. MS n. 23.452/DF. Rel. Min. Celso de Mello; MS n. 23.446/DF. Relator: Min. Ilmar Galvão. DJ de 25/08/99; MS n. 71.421/DF. Relator: Min. Celso de Mello; MS n. 22.503/DF. Rel. p/acórdão Min. Maurício Corrêa. DJ 27/06/97; MS n. 32.930. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. DJ 11.06.14.

<sup>90</sup> Supremo Tribunal Federal. MS n. 24.831 / DF. Relator(a): Min. Celso de Mello. DJ: 04/05/05.

<sup>91</sup> Cristiane Branco Macedo, ao analisar a referida decisão, considerou que a decisão foi fundamentada na tutela da prerrogativa parlamentar das minorias como expressão máxima do postulado democrático, uma vez que rompeu com a imunidade judicial da aplicação das normas regimentais parlamentares, dando a estas uma interpretação integrativa do ordenamento jurídico, explicitando sua submissão ao princípio da

Acionado para se pronunciar sobre vícios no processo Legislativo a Suprema Corte brasileira tomando como *leading case* o Mandado de Segurança n. 20.257<sup>92</sup>, decidiu intervir na autonomia regimental do Legislativo com a finalidade de coibir atos que violem direitos subjetivos.

Outro caso se deu no julgamento do Mandado de Segurança n. 32.033<sup>93</sup>. Tratava-se de mandado de segurança preventivo impetrado por Senador pela suposta violação do devido processo legislativo quanto à tramitação de projeto de lei. O parlamentar alegava que, a matéria do referido projeto violava o quanto disposto no art. 17, *caput* e §3º da Constituição Federal. Pretendia ver defendido seu direito líquido e certo de não se submeter à votação de proposta legislativa inconstitucional.

A Corte conheceu da segurança. O Ministro relator, reconhecendo a existência de violação de direito subjetivo capaz de autorizar o controle judicial da norma regimental, assim se manifestou:

(...) considerando (i) a excepcionalidade do presente caso, confirmada pela extrema velocidade de tramitação do mencionado projeto de lei – em detrimento da adequada reflexão e ponderação que devem nortear tamanha modificação na organização política nacional; (ii) a aparente tentativa casuística de alterar as regras para criação de partidos na corrente legislatura, em prejuízo de minorias políticas e, por conseguinte, da própria democracia; e (iii) a contradição entre a proposição em questão e o teor da Constituição Federal de 1988 e da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4430; vislumbro possível violação do direito público subjetivo do parlamentar de não se submeter a processo legislativo inconstitucional e defiro o pedido de liminar para suspender a tramitação do PLC 14.

Mais um caso foi o MS n. 25.579<sup>94</sup> impetrado por Deputado contra o recebimento e o processamento de representação no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Naquela oportunidade, alegava-se que o órgão

---

supremacia constitucional e reconhecendo um estatuto constitucional das minorias parlamentares. MACEDO, Cristiane Branco. *A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito*. p. 156-158.

<sup>92</sup> Mandado de Segurança contra ato da Mesa do Congresso que admitiu a deliberação de proposta de emenda constitucional que o impetrante entendeu ser tendente a abolição da república. Nesse caso o STF entendeu que a Constituição vedava o próprio processamento da lei ou emenda, impedindo a apresentação ou deliberação da proposição. MS 20257/DF. Relator(a): Min. Décio Miranda. Relator(a) p/ Acórdão: Min. Moreira Alves. Julgamento: 08/10/1980.

<sup>93</sup> Supremo Tribunal Federal. MS n.32.033 MC/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. DJ: 24/04/13

<sup>94</sup> Supremo Tribunal Federal. MS 25.579 MC/DF. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. DJ: 19/10/05.

parlamentar não poderia receber e processar representação para análise de ato ocorrido ao tempo em que o impetrante estava afastado do cargo de Deputado para exercer o cargo de Ministro de Estado.

Por votação majoritária, a Corte conheceu da segurança nos termos do voto do relator. O Ministro entendeu que a prerrogativa do impetrante de ver observados os dispositivos constitucionais relativos à separação e independência de poderes e à perda de mandato do parlamentar (art. 2º, art.55 e art. 56, todos da Constituição)<sup>95</sup>, corresponde a um direito subjetivo que, quando violado, autoriza o exercício do controle judicial sobre os atos internos do parlamento.

A partir destes julgados é possível perceber que a existência de eventual violação a direito subjetivo é legitimadora da atuação judicial no campo dos atos regimentais do Legislativo<sup>96</sup>. A avaliação do caráter efetivamente inovador dessa jurisprudência será realizada com mais vigor no quinto capítulo do presente trabalho.

Em países como a Espanha há precedentes mais antigos que já reconheciam situações nas quais seria permitido o exercício do controle judicial sobre os atos internos do parlamento. Uma delas era a relacionada com a proteção dos direitos fundamentais e as liberdades públicas<sup>97</sup>. A sentença do Tribunal Constitucional Espanhol 118/1988 foi um desses precedentes.

---

<sup>95</sup> Constituição Federal: Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador: VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado. (...) § 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador: I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária.

<sup>96</sup> Pedro Lessa, citando Ruy Barbosa, defendeu que “a violação de garantias constitucionais, perpetrada à sombra de funções políticas, não é imune à ação dos tribunais. A estes compete sempre verificar se a atribuição política, invocada pelo excepcionante, abrange nos seus limites a faculdade exercida. Em substância, exercendo atribuições políticas e tomando resoluções políticas, move-se o poder Legislativo num vasto domínio, que tem como limites um círculo de extenso diâmetro, que é a Constituição Federal. Enquanto não transpõe essa periferia, o Congresso elabora medidas e normas que escapam à competência do Poder Judiciário. Desde que ultrapasse a circunferência, os seus atos estão sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, que, declarando-os inaplicáveis por ofensivos a direitos, lhes tira toda a eficácia jurídica”. (LESSA, Pedro. *Do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1915, p. 54.)

<sup>97</sup> Há países nos quais a eficácia interna corporis dos atos internos dos parlamentos está condicionada à compatibilidade daqueles atos com os princípios de nível constitucional (Alemanha, Bélgica, Chile, Itália, Japão); com as disposições legais aplicáveis às autoridades públicas (Suíça) ou, ainda, com as prerrogativas dos outros poderes do Estado e direitos fundamentais (Canadá, França). (tradução livre). DELCAMP, Alain. [Constitutional & Parliamentary Information, 58th year, n. 195, Cape Town, April 14, 18, 2008, p.43.](#)

O Tribunal foi chamado a se manifestar acerca de um recurso impetrado por sessenta e sete Deputados que alegavam violação de um direito fundamental. Na época, o Tribunal admitiu a existência de atos *interna corporis* derivados da autonomia das Câmaras que não podiam ser apreciados judicialmente. Contudo, afastou essa proteção quando fosse violado algum direito fundamental. Foi firmado o entendimento de que não era possível se excluir do controle judicial os atos que violassem direitos fundamentais, isso porque, a doutrina dos atos *interna corporis* apenas deveria ser aplicada na medida em que não houvesse lesão de tais direitos.<sup>98</sup>

O Tribunal entendeu que a eficácia *interna corporis* decorre do princípio da autonomia das *Cámaras legislativas* e que estas *Cámaras* são órgãos constitucionais cuja principal característica não é apenas a autonomia em si, mas também a garantia desta autonomia frente aos demais órgãos do Estado<sup>99</sup>. Entretanto salientou que reconhecer o caráter interno de um ato não é fator determinante para excluí-lo da apreciação judicial. O que realmente importa, na visão do Tribunal, são os reflexos diretos e indiretos daqueles atos sobre os direitos fundamentais.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> “(...) *ha de reconocerse que la jurisprudencia constitucional en aras del respeto a la autonomía de las Cámaras en orden a su propio funcionamiento ha llevado a calificar a determinados actos parlamentarios como interna corporis, los cuales por su naturaleza, resultarían excluidos del conocimiento, verificación y control por parte de los tribunales (...) Pero ello no excluye, sin embargo, la posibilidad de examinar si aquellos actos han vulnerado en concreto los derechos fundamentales y libertades públicas (...) La doctrina de los interna corporis acta sólo es aplicable en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades (...) En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los interna corporis acta y corresponde a este Tribunal su examen, pero sólo ello de la virtual lesión de tales derechos o libertades”.*

Íntegra da sentença disponível em <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1988-17524.pdf> (acesso em 12/11/2016).

Existem sentenças mais recentes que confirmam o posicionamento do Tribunal: Sentença n. 99/1987. E sentença n. 227/2004, ambas reconhecem os regulamentos parlamentares como instrumentos normativos com força de lei e, em casos específicos, como normas interpostas funcionando como condição de validade constitucional das leis.

<sup>99</sup> “A norma impugnada é de fato um ato interno da Câmara, elaborado pela Presidência desta e que se destina a regular as relações existem entre a Câmara e os seus próprios membros. Não é, portanto, uma regra que deve regular as relações entre a Câmara com terceiros a ela vinculados por contratos ou relação de trabalho, mas é um ato puramente interno de um órgão constitucional. Da garantia de independência inerente a este órgão se depreende que suas decisões, estando sujeitas à Constituição, não estão isentas de controle jurisdicional quando afetarem terceiros, externos à Câmara”. Decisão do Tribunal Constitucional Espanhol de 21 de março de 1984. (tradução livre).

<sup>100</sup> Nesse mesmo sentido: “*El análisis del desarrollo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español revela un fenómeno interesante: en un principio, este Tribunal adoptó una posición formal, basada en la idea de la autonomía parlamentaria y en la división rígida de poderes, por lo cual se abstuvo casi por completo de controlar actos del Parlamento. Esta postura fue moderándose en la jurisprudencia posterior. Paralelo al desarrollo de la jurisprudencia y a la ampliación del control jurisdiccional, cambió la retórica del Tribunal Constitucional. La idea de «independencia parlamentaria» se sustituye por «la supremacía de la Constitución y de los derechos fundamentales», lo*

### 3.3 As consequências jurídicas da violação das normas regimentais legislativas

Diante do quanto exposto no item anterior, quando uma norma regimental com eficácia *interna corporis* do Legislativo é violada as consequências jurídicas são de índole interna, pois, além de ocorrerem no seio do próprio Poder Legislativo, são por ele reguladas.

Mesmo dotadas de consequências jurídicas relevantes<sup>101</sup>, as questões acerca do descumprimento ou da interpretação das normas de organização e funcionamento do Legislativo são resolvidas dentro do próprio parlamento. Isso se faz por meio de regras previstas no próprio regimento interno, com exceção dos casos em que haja violação da Constituição e consequente controle judicial.

A tese predominante na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria foi devidamente assentada no julgamento do mandado de segurança n. 22.183/DF<sup>102</sup>. O *writ* constitucional foi impetrado por partido político contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados que indeferiu, para fins de registro, candidatura ao cargo de 3º secretário da Mesa da Câmara dos Deputados. Alegava-se a violação do art.8º do Regimento Interno da Câmara e do art. 58, §1º da Constituição Federal.

Naquela oportunidade, foi vitoriosa a tese de que a decisão, fundada exclusivamente em norma regimental, é matéria de eficácia *interna corporis*. Em razão disso, a Corte determinou que a questão deveria encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não estando sujeita à apreciação do Poder Judiciário.

---

*que en poco tiempo se convirtió en un control jurisdiccional casi pleno sobre los actos internos parlamentarios. En toda esta época no se modificaron los marcos normativos del Derecho español. El cambio de posición es fruto único de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, quien introdujo este giro a través del desarrollo de principios fundamentales constitucionales y a través de la creación de nuevos principios no contemplados explícitamente en la Constitución. Hoy en día, hay quienes critican la postura del Tribunal Constitucional sosteniendo que aquél crea «ambigüedad» en las reglas del control jurisdiccional. (NAVOT, SUZIE. El controle jurisdiccional de los actos parlamentarios: un análisis comparado de la evolución jurisprudencial en España e Israel. Revista Española de Derecho Constitucional. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 77: 153-96, mai/ago 2006, p. 155-156).*

<sup>101</sup> “A violação de normas regimentais constitui descumprimento de regras de direito público vinculantes e indisponíveis e, por essa razão, possui sempre relevância jurídica.” BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo Legislativo e Democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 190.

<sup>102</sup> MS n. 22.183. Relator: Min. Marco Aurélio. DJ 12/12/97.

Assim, é de competência do Poder Legislativo, excetuados os casos de patente inconstitucionalidade, determinar as consequências jurídicas do descumprimento dos seus atos internos. Isso é feito com base em alguns institutos internos de proteção do regimento, dentre os quais se destaca a questão de ordem e o decoro parlamentar.

### 3.3.1 A questão de ordem

A questão de ordem pode ser utilizada por qualquer parlamentar para expor suas dúvidas e solicitar esclarecimentos ao Presidente da sessão acerca de dispositivos do regimento interno, sua aplicação e fiel cumprimento. A “sua natureza está vinculada à interpretação das normas regimentais na condução do processo Legislativo, sujeita ao crivo da hermenêutica. (...), é a garantia primeira de que as normas serão cumpridas no decorrer do processo Legislativo”<sup>103</sup>.

O instituto da questão de ordem é considerado um dos principais meios pelos quais pode se identificar o controle da atividade legislativa dentro do próprio parlamento, “uma forma de abrir a qualquer Deputado a possibilidade de contestar o rumo dado aos trabalhos pelo órgão dirigente, o que proporciona, na verdade, uma oportunidade de auto-controle”<sup>104</sup>.

O regimento interno da Câmara dos Deputados, quando dispõe acerca das questões que envolvam a interpretação e observância do regimento, prevê a figura da questão de ordem. Ela é considerada como advinda de toda e qualquer dúvida sobre a interpretação do regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal (art. 95 *caput*).

O regimento exige que a questão de ordem seja “objetiva, claramente formulada e com a indicação precisa das disposições regimentais ou constitucionais cuja observância ou cumprimento se pretende questionar” (art. 95 §4º). Exige, ainda, que sua utilização se faça segundo alguns critérios regimentais, como, por exemplo, o de que

---

<sup>103</sup> VARELLA, Alexandre Augusto Castro. *As decisões do Presidente da Câmara dos Deputados às Questões de Ordem: ato técnico ou político?* Brasília: Monografia do Curso de Especialização em Administração. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Câmara dos Deputados: Brasília, 2007, p.17.

<sup>104</sup> CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle Judicial e Processo Legislativo: a observância dos Regimentos internos das Casas Legislativas como garantia do estado democrático de direito*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 98.



nenhum Deputado exceda o prazo de três minutos para “formular questão de ordem, nem falar sobre a mesma mais de uma vez” (art. 95 §2º).

Uma vez suscitada a questão de ordem, a mesma será decidida pelo Presidente da sessão (art. 95 §6º). Da decisão caberá recurso ao plenário que, após ouvir a Comissão de Constituição e Justiça e cidadania, terá o prazo de três sessões para se pronunciar (art. 95 §8º e §9º). Trata-se de recurso sem efeito suspensivo, benefício este que apenas terá lugar caso o recorrente tenha o apoio de um terço dos parlamentares presentes.

Fernando Sabóia Vieira<sup>105</sup>, em pesquisa realizada acerca do tema, evidenciou que, segundo os dados da secretaria-geral da Câmara, na 52ª Legislatura, entre 2003-2007, foram apresentados oitenta e oito recursos contra decisões do Presidente da Casa Legislativa em questões de ordem, não tendo sido nenhum deles apreciado pelo plenário. Ou seja, todas as decisões foram aceitas e mantidas.

O regimento interno do Senado Federal também prevê a figura da questão de ordem e dispõe que “constituirá questão de ordem, suscetível em qualquer fase da sessão, pelo prazo de cinco minutos, qualquer dúvida sobre interpretação ou aplicação deste Regimento” (art.403, *caput*).

Assim como acontece na Câmara dos Deputados, também deve haver a indicação precisa das disposições regimentais ou constitucionais cuja observância ou cumprimento se pretende questionar. Cabe, também, ao Presidente do Senado decidir sobre a questão de ordem invocada. Da sua decisão, caberá recurso para o plenário, de ofício ou mediante requerimento, que só será aceito, diferentemente do que acontece na Câmara, se formulado ou apoiado por líder (art. 405).

Além disso, é importante destacar que, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, questões de ordem idênticas podem ter soluções distintas, umas conforme a letra regimental, outras movidas pelo cenário político-conjuntural do momento. Dessa forma, as consequências jurídicas das questões de ordem, além de internas, podem dar origem a diferentes precedentes acerca do descumprimento das normas regimentais e sua interpretação. São de extrema relevância, neste contexto, tanto os poderes de decisão

---

<sup>105</sup> VIEIRA, Fernando Sabóia. *Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Legislativo Decisório Legislativo*. Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política em Janeiro de 2009.

concedidos ao Presidente das casas legislativas, quanto o apoio dos Deputados que fizerem uso do instituto.

### 3.3.2 O decoro parlamentar

A Constituição Federal determinou no art. 55, §1º que caberá ao regimento interno definir condutas incompatíveis com o decoro parlamentar, além daquelas já definidas pelo próprio texto constitucional. Manoel Gonçalves Ferreira Filho entende por atentatória ao decoro parlamentar toda “conduta que fira os padrões elevados da moralidade, necessários ao prestígio do mandato, à dignidade do Parlamento”<sup>106</sup>.

O Conselho de Ética e de Decoro Parlamentar é responsável pela observância, orientação, fiscalização, correção e zelo da ética e do decoro parlamentar. Ou seja, tem o escopo de dar fiel cumprimento das disposições regimentais, notadamente aquelas concernentes às condutas consideradas incompatíveis com o decoro parlamentar.

O regimento da Câmara dos Deputados prevê a criação do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. A este órgão incumbe examinar as condutas puníveis e propor as penalidades aplicáveis aos Deputados submetidos ao processo disciplinar previsto nos seus dispositivos (art.21-E, *caput*).

O Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados<sup>107</sup> estabelece os princípios éticos e as regras básicas de decoro que devem orientar a conduta dos Deputados Federais. Além disso, também disciplina o procedimento disciplinar e as penalidades aplicáveis no caso de descumprimento das normas relativas ao decoro parlamentar.

O art. 3º do citado código estabelece, por exemplo, os deveres fundamentais do Deputado, dentre os quais se destacam: (a) respeitar e cumprir a Constituição Federal, as leis e as normas internas da Casa e do Congresso Nacional; e (b) exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular, agindo com boa-fé, zelo e probidade. Eventuais descumprimentos aos deveres fundamentais serão processados e

---

<sup>106</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1. p.330.

<sup>107</sup> Câmara dos Deputados. Resolução n. 25 de 2001.

decididos pelo Conselho de Ética<sup>108</sup> nos estritos termos das suas regulamentações que fazem parte integrante do regimento interno da Casa.

Alethea Patricia Soares Santos Pereira<sup>109</sup>, em estudo realizado sobre o assunto, afirmou que no período de 2003 a 2011, período nos quais o conselho recebeu casos de grande repercussão<sup>110</sup>, foram analisadas mais de 109 representações.

Situação semelhante ocorre no Senado Federal que possui seu próprio Código de Ética e Decoro Parlamentar instituído pela Resolução n. 20 de 1993. Eventuais descumprimentos de normas relativas ao decoro parlamentar também serão analisados e decididos pelo Senado de forma interna e nos estritos termos de suas normas regimentais.

---

<sup>108</sup> O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar é o órgão responsável pelo procedimento disciplinar e aplicação das penalidades aos Deputados que descumprirem as normas relativas ao decoro parlamentar e submetidos ao processo disciplinar no âmbito da Câmara dos Deputados. O Conselho de Ética tem seu próprio Regulamento que dispõe sobre o funcionamento e a organização dos trabalhos a serem executados em consonância com o Código de Ética e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

<sup>109</sup> PEREIRA, Alethea Patricia Soares Santos. *A Atuação do Conselho de Ética nos Casos de Quebra de Decoro Parlamentar nas 52ª e 53ª Legislaturas*. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como parte da avaliação do Curso de Especialização em Política e Representação Parlamentar em 2012.

<sup>110</sup> Dentre os processos polêmicos e com grande visibilidade nacional, figuram o caso de José Dirceu em 2005, as representações 62/2006 a 131/2006 referentes à CPMI das Ambulâncias e, em 2011, os casos de Jaqueline Roriz, Jair Bolsonaro e Valdemar Costa Neto.

## 4 AS NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO EXECUTIVO: OS DECRETOS AUTÔNOMOS

### 4.1 Decreto autônomo como norma primária de organização e funcionamento do Poder Executivo.

Ao Executivo também é atribuída autonomia regimental. Ela é assegurada pela Constituição Federal nos termos do art. 84, VI e é instrumentalizada por meio da elaboração de decretos autônomos<sup>111</sup>, editados pelo Presidente da República.

Da mesma forma que se observa no âmbito das resoluções do Legislativo, a edição de decretos autônomos para tratar das normas organizacionais da administração pública tem o escopo de reforçar o grau de autonomia do poder. Isso porque, constitui elemento normativo cuja elaboração depende apenas da vontade do próprio Poder Executivo.

Apenas o Chefe do Poder Executivo participa do processo de elaboração dos decretos autônomos, lhe sendo garantida a competência privativa para a edição de decretos autônomos nos termos da Constituição Federal (art.84, VI).<sup>112</sup>

O Presidente da República, exercendo as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo deve se ocupar tanto das questões políticas quanto das questões afetas à organização da administração pública. Sobre este assunto já afirmava Alexandre de Moraes:

Como Chefe de Governo, a função presidencial corresponde à representação interna na gerência dos negócios internos, tanto os de natureza política (participação no processo legislativo), como nos de natureza eminentemente administrativa (art. 84, I, II, III, IV, V, VI, IX a XXVII). Assim, o Chefe de Governo exercerá a liderança da política nacional, pela orientação das decisões gerais e pela direção da máquina administrativa<sup>113</sup>.

Desta forma, a Constituição assegura que compete ao Chefe do Poder Executivo, mediante decreto, dispor sobre: (a) a “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção

<sup>111</sup> Para os fins deste trabalho será designado como decreto autônomo o instrumento normativo previsto no inciso VI do art. 84 da Constituição Federal.

<sup>112</sup> Nesse diapasão: Supremo Tribunal Federal. ADI 2.564/DF, Relator (a) Min. Ellen Gracie. DJ 08/10/2003.

<sup>113</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 408.

de órgãos públicos” (art. 84, VI, *a*) e (b) a “extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos” (art. 84, VI, *b*).

#### 4.1.1 Organização e funcionamento interno

Quanto à organização e funcionamento interno, já dizia José Levi Mello do Amaral Junior que os decretos autônomos são atos normativos que versam sobre atribuições e estruturas intestinais da administração pública.

O autor faz uso da qualidade “intestinal” justamente porque considera que os decretos autônomos devam surtir efeitos internos, sem que haja influxo restritivo sobre direitos de particulares<sup>114</sup>.

Toda norma que se preste a organizar a administração pública deverá ser veiculada por meio do decreto autônomo, desde que não atribua restrição aos direitos dos particulares. Caso isso ocorra, a norma regimental interferirá na esfera de atuação de outro ato normativo: a lei, e, por isso, não poderá prosperar.

#### 4.1.2 Aumento de despesa

Além de versar sobre assuntos de caráter interno da administração federal, a norma executiva regimental não pode implicar aumento de despesa, ou seja, acréscimo de gasto.

Eventual disposição que acarrete aumento de despesa ficará sob a reserva exclusiva da lei. Um exemplo disso se dá quando a Constituição prevê que será veiculado por meio de lei o aumento da remuneração de cargos e funções na administração direta e autárquica (art.61, 1º, I).

Corroboram com este entendimento o julgado do Supremo Tribunal Federal que assim assentou quando da análise de situação semelhante:

---

<sup>114</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Decreto Autônomo: questões polêmicas*. “Repertório de Jurisprudência” In IOB. Tributário, Constitucional e Administrativo. São Paulo: vol. I, n. 14, julho/2003.

A leitura conjugada do art. 61, §1º, inc. II, “a”, como art.84, inc. VI, “a”, da Constituição da República, deixa agora ainda mais evidente que cargos públicos remunerados não podem ser criados por decretos do Chefe do Poder Executivo, senão por lei formal de iniciativa deste.<sup>115</sup>

#### 4.1.3 Criação e extinção de órgãos

A Constituição também veda às normas de organização e funcionamento do Poder Executivo a “criação ou extinção de órgãos públicos” (art. 84,VI, *a*, parte final).

A Lei n. 9.784/1999 que disciplina o processo administrativo no âmbito da administração pública federal dispõe que órgão é “a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta” (art. 1º, §2º, I).

A diretriz constitucional é clara em estabelecer que a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública é matéria de competência do Congresso Nacional (art. 48, XI da Constituição Federal). Ademais, prevê que a criação destes órgãos será de competência reservada à lei (art. 88 da Constituição Federal). Em consonância com o quanto previsto pela Constituição é a seguinte assertiva de José Afonso da Silva:

(...) o regulamento autônomo se situa no campo estrito do poder administrativo do Presidente da República. Os limites encontram-se no princípio da legalidade, aliás, ressalvado no texto da cláusula “quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”, porque isso depende de lei.”<sup>116</sup> (grifo nosso).

Desta forma, o decreto autônomo não poderá criar ou extinguir órgãos da administração pública sob pena de ser considerado inconstitucional e ser expurgado do ordenamento jurídico vigente.

Outra questão a ser salientada é a que diz respeito às atribuições e estruturações dos órgãos da administração pública.

Da forma como foi promulgada a Constituição Federal de 1988, lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo era competente para dispor sobre a “estruturação e

<sup>115</sup> Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3.232/TO. Relator (a) Min. Cezar Pelos. DJ 14/08/2008. Nesse mesmo sentido: Supremo Tribunal Federal. ADI 4.125/TO, Relator (a) Min. Cármen Lúcia, DJ:15/02/01.

<sup>116</sup> SILVA, José Afonso Da. *Comentário contextual à Constituição*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 486.

atribuições dos Ministérios e demais órgãos da Administração Pública” (art. 48, XI, art.88 e do art. 61, §1º, e).<sup>117</sup>

O texto constitucional previa que era da Competência do Congresso Nacional (art. 48, XI) editar leis (art.88) de iniciativa do Poder Executivo (art. 61, §1º, e) que não apenas criassem órgãos, mas que também disciplinassem sua estrutura e atribuições.

Tratava-se de matéria de lei ordinária reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Entretanto, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 32 de 2001, esses assuntos passaram a ser disciplináveis exclusivamente por normal regimental executiva.

A Emenda alterou os citados dispositivos constitucionais e eliminou as expressões “estruturação e atribuições” de todos eles. Esta alteração afastou da competência do Congresso Nacional e do domínio da lei a edição de normas que disciplinassem a estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

Esta modificação aliada à atribuição ao Presidente da competência para dispor sobre organização e funcionamento (art.84, VI<sup>118</sup>), fez com que a estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública não fosse mais atribuída ao Congresso Nacional e sim ao Presidente da República por meio da edição de decretos autônomos.

Esta opção não foi inédita no direito constitucional brasileiro. A Constituição de 1967, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional n. 1 de 1969, também previa que seria da competência do Presidente da República dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal (art.81).<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Em seu texto originário, a Constituição Federal de 1988 dizia: Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...) XI - criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública. Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...) II - disponham sobre: (...) e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

<sup>118</sup> art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) VI-dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei.

<sup>119</sup> art. 81. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)V- dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal;

Na época, Themístocles Brandão Cavalcanti ao analisar citada competência, fez as seguintes considerações:

“Entre as atribuições do Presidente da República há uma que constitui novidade em nosso direito e que exigiria uma atenção especial pelo que representa no exercício do poder normativo pelo Presidente da República. Queremos nos referir especialmente ao que dispõe o inciso 5º do artigo 81 da Constituição quando atribui ao Presidente da República competência para ‘dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal’. (...) “A ideia foi bem aceita porque não representava invasão alguma da área legislativa, mas liberava o poder executivo de dificuldades existentes para a reestruturação dos órgãos da administração, redistribuição de funções e medidas destinadas a facilitar o seu funcionamento”. (...) “O que se visou com o preceito foi: fazer modificações por decreto executivo, dando nova estrutura ao órgão, novas atribuições a seus funcionários e disposições sobre o seu funcionamento, sem alterar o *status* jurídico dos funcionários”. (...) “Não é mais necessária uma lei para o ordenamento do regime das repartições. A modificação por meio de decreto dá maior mobilidade às estruturas administrativas e permite a sua dinamização”.<sup>120</sup>

Na mesma linha de raciocínio afirmava Manoel Gonçalves Ferreira Filho o seguinte:

(...) “Sempre se aceitou pacificamente, como implícito na Constituição e no sistema, que o Presidente da República, na qualidade de Chefe do Poder Executivo, podia dar estrutura, fixar atribuições e regular o funcionamento dos órgãos da administração federal. Tal poder, entretanto, se exercia nos limites da lei. Mais ainda, cedia perante as determinações da lei que podia dispor também sobre essa matéria (...). Em face do dispositivo em exame, que confere privativamente ao Presidente da República a competência de dispor sobre a estruturação, as atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal, não parece subsistir o mesmo entendimento. Tal matéria parece agora vedada ao legislador. Tal interpretação é abonada pelo fato de o art. 43 ter o cuidado de atribuir à lei o dispor sobre a organização administrativa dos Territórios”<sup>121</sup>.

<sup>120</sup> CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *O Poder Executivo no Estado Moderno*, In: Revista de Direito Administrativo, vol. 110, out./dez 1972, p. 11/12.

Nesse mesmo sentido: “O preceito constitucional em análise traduz, em seus aspectos inovadores, resposta ao problema concernente à definição da posição institucional do Poder Executivo no Estado Moderno. A competência normativa, de que se acha investido o Presidente da República, é originária. Resulta, diretamente, do próprio texto constitucional. O Chefe do Poder Executivo da União, em consequência, não pode ser privado do exercício dessa atribuição constitucional, simplesmente porque, em momento anterior, e com evidente usurpação de competência, veio, o Congresso Nacional, a interferir em área que, a partir de 1969, tornou-se imune à ação legislativa ordinária. (...)A Constituição Federal não submeteu a organização da Administração Pública Federal ao princípio da reserva de lei. Pelo contrário, incluiu-a no âmbito da competência privativa do Presidente da República”. MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal Anotada*, 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 1986, p. 257/258.

<sup>121</sup> FERREIA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 373.



Portanto, nos termos da atual disposição constitucional, ao Executivo é permitida a estruturação e atribuição dos Ministérios e demais órgãos da administração pública. Entretanto, é importante ressaltar que eventuais transferência ou absorção de atribuições que deem origem a um novo órgão com características totalmente diversas dos órgãos dos quais as transferências ou absorções se originaram serão vedadas nos termos da Constituição<sup>122</sup>.

Nessa mesma esteira de raciocínio, José dos Santos Carvalho Filho entende que nos termos da nova redação dada à alínea *a* do art. 84, VI da Constituição Federal “são legítimas a transformação e a reengenharia de órgãos públicos por ato privativo do Chefe do Executivo (e, portanto, dispensada lei) quando tais fatos administrativos se incluam no mero processo de organização da administração pública”.<sup>123</sup>

Ainda segundo o autor, não se pode interpretar toda e qualquer unidade operacional da administração pública federal como um órgão público. É possível haver consenso sobre a licitude de um regulamento criar órgãos auxiliares, inferiores ou subalternos, desde que fossem aproveitados os cargos já existentes, houvesse competência delegada por lei e não fossem praticados atos que pudessem atingir particulares<sup>124</sup>.

André Rodrigues Cyrino<sup>125</sup> afirma que o Executivo federal efetivamente faz uso do decreto autônomo para transferir e absorver atribuições<sup>126</sup>. Um dos exemplos citados pelo autor é o Decreto n. 4.433/02 que criou a Comissão de Tutela dos Direitos Humanos da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. O instrumento normativo

---

<sup>122</sup> Está pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal, ação direta de inconstitucionalidade que discute os limites e a abrangência das atribuições de funções exercidas pelo Poder Executivo por meio da edição de Decretos. ADI n. 4.032/DF. Relator (a): Min. Luiz Fux. Pendente de julgamento (consulta realizada em 10/01/2017).

<sup>123</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 14.

<sup>124</sup> Nesse sentido: “Remanejamento administrativo. Ausência de criação de órgãos. Desnecessidade de lei. O mero remanejamento administrativo, repercutindo exclusivamente no âmbito interno da administração, sem a criação de qualquer órgão público, prescinde de lei. Ao reverso, trata-se de típico ato inerente à competência administrativa, jamais legislativa. Divisão de inteligência municipal. obtenção e solicitações de informações. constitucionalidade. nenhuma inconstitucionalidade há na atribuição a divisão de inteligência municipal de buscar informações, notadamente junto a órgãos públicos, visando auxiliar a atuação da Administração Pública, sem qualquer ofensa a direitos fundamentais”. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, ADI n. 70050130954, Porto Alegre, 2012.

<sup>125</sup> CYRINO, André Rodrigues. *O Poder Regulamentar Autônomo do Presidente da República: a espécie regulamentar criada pela EC n. 32/2001*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 160.

<sup>126</sup> Como, por exemplo, nos seguintes decretos: Decreto n. 4.714 de 30/05/03, Decreto n. 4.436 de 23/10/02, Decreto n. 4.605 de 21/02/03, Decreto n. 4.662 de 03/04/03, Decreto n. 4.829 de 03/09/03.

aproveitou cargos e atribuições que já existiam<sup>127</sup>, e criou demais atribuições de efeitos estritamente internos<sup>128</sup>.

O autor cita, ainda, o Decreto n. 3.995/01. Com escopo de alterar dispositivos da Lei 6.385/76, o ato normativo transferiu competências já existentes do Conselho Monetário Nacional para a Comissão de Valores Mobiliários<sup>129</sup> e estabeleceu atribuições de efeitos estritamente internos<sup>130</sup>.

Com fundamento na autonomia regimental, o Executivo federal também já vetou dispositivo de projeto de lei. Foi o que aconteceu, por exemplo, na mensagem de veto n. 69, de 16 de março de 2011, na qual o Presidente da República vetou o art. 12-A de Projeto de Lei de conversão<sup>131</sup> que alterava a Lei n. 9.615, de 24 de março de 1998.

O Executivo entendeu que ao definir a composição do Conselho Nacional do Esporte, o dispositivo da lei avançava sobre a competência do Poder Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da administração pública, nos termos do art. 84, inciso VI, *a* da Constituição Federal.

<sup>127</sup> Art. 3º. A Comissão de Tutela dos Direitos Humanos será composta pelo Secretário de Estado dos Direitos Humanos, que a presidirá, e integrada pelos seguintes membros: I - Subsecretário-Geral de Assuntos Multilaterais do Ministério das Relações Exteriores; II - Procurador-Geral da União; III - Defensor Público-Geral da União; IV - Consultor Jurídico do Ministério da Justiça; e V - Diretor do Departamento dos Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores. Parágrafo único. Cada membro titular da Comissão de Tutela dos Direitos Humanos poderá designar um suplente para representá-lo nas reuniões de que esteja impedido de participar.

<sup>128</sup> Art. 2º. Compete à Comissão de Tutela dos Direitos Humanos: I - acompanhar a negociação entre os entes federados envolvidos e os petionários de soluções amistosas para casos em exame pelos órgãos do sistema interamericano de promoção e proteção dos direitos humanos; II - promover, fiscalizar e adotar todas as medidas necessárias ao fiel cumprimento da Convenção Interamericana de Direitos Humanos; III - acompanhar a defesa da República Federativa do Brasil nos casos de violação de direitos humanos submetidos à apreciação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos; IV - gerir as dotações orçamentárias alocadas anualmente pelo Tesouro Nacional com vistas à implementação deste Decreto; e V - realizar a interlocução com órgãos dos entes federados e, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, com os órgãos do sistema interamericano de promoção e proteção dos direitos humanos, sobre aspectos relacionados à aplicação deste Decreto.

<sup>129</sup> [art. 9º](#). A Comissão de Valores Mobiliários, observado o disposto no § 2º do art. 15, poderá: (...) § 1º Com o fim de prevenir ou corrigir situações anormais do mercado, a Comissão poderá: I - suspender a negociação de determinado valor mobiliário ou decretar o recesso de bolsa de valores; II - suspender ou cancelar os registros de que trata esta Lei; III - divulgar informações ou recomendações com o fim de esclarecer ou orientar os participantes do mercado; IV - proibir aos participantes do mercado, sob cominação de multa, a prática de atos que especificar, prejudiciais ao seu funcionamento regular.

Art.15. O sistema de distribuição de valores mobiliários compreende: (...) § 1º Compete à Comissão de Valores Mobiliários definir: I - os tipos de instituição financeira que poderão exercer atividades no mercado de valores mobiliários, bem como as espécies de operação que poderão realizar e de serviços que poderão prestar nesse mercado; II - a especialização de operações ou serviços a ser observada pelas sociedades do mercado, e as condições em que poderão cumular espécies de operação ou serviços.

<sup>130</sup> art. 6º, § 7º A Comissão funcionará como órgão de deliberação colegiada de acordo com o seu regimento interno, e no qual serão fixadas as atribuições do Presidente, dos Diretores e do Colegiado.

<sup>131</sup> Projeto de Lei de Conversão n.1, de 2011 (MP no 502/10).

Compartilha este mesmo entendimento, José Levi Mello do Amaral Junior que ao escrever sobre o tema, salientou o seguinte:

Em suma, o decreto passou a ser, a partir da Emenda Constitucional n. 32, de 2001, o único instrumento normativo apto a versar sobre atribuições e estruturação intestinas dos Ministérios e órgãos da Administração. As atribuições e a estruturação dos Ministérios e órgãos da administração pública não mais tocam à lei, devendo ser veiculadas em decreto autônomo – vale repetir, espécie normativa primária – desde que não implique aumento de despesa ou criação ou extinção de órgãos públicos (cf. art. 84, VI, *a*, da Constituição de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 32, de 2001).<sup>132</sup>

#### 4.1.4 Extinção de cargos vagos

Outra característica inerente aos decretos autônomos constitui a atribuição que possuem para extinguir cargos vagos.

Foi apenas com a entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 32 de 2001 que foi assegurada ao Executivo a competência para extinguir as funções ou cargos públicos quando vagos (art. 84, VI, *b* da Constituição Federal). Antes disso, era da esfera da competência da lei fazer esta extinção (art. 48, X da Constituição Federal). Esta modificação na atribuição de competência assegurou ao Executivo maior alcance no exercício da sua autonomia regimental.

Entretanto, é importante ressaltar que será da competência do Executivo a edição de decreto que extinga cargos ou funções vagos. A extinção de cargos ou funções que não ostentam esta qualidade continuam sob a esfera de atuação da lei. Decretos que interfiram em matéria reservada à lei serão inconstitucionais.

Outra peculiaridade inerente aos decretos autônomos de organização está relacionada aos sujeitos que podem elaborá-lo. Segundo a Constituição, cabe Presidente da República expedir os decretos autônomos (art. 84, *caput*). Contudo é permitido a delegação dessa competência.

Nos termos do parágrafo único do art. 84 da Constituição Federal, o Presidente da República poderá delegar algumas atribuições, entre elas a própria expedição dos

---

<sup>132</sup> AMARAL JUNIOR. José Levi Mello do. *Decreto Autônomo: inovação da Emenda Constitucional n. 32/2001*. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/viewFile/903/889>. Acesso em 30/10/2016.

decretos autônomos. Esta delegação poderá ser feita aos Ministros de Estado, ao Procurador Geral da República ou ao Advogado Geral da União. É possível, portanto, que um Ministro de Estado, por exemplo, emita decreto que discipline algum ou vários aspectos da organização e do funcionamento da administração federal.

A delegação também pode ocorrer em nível distinto do federal. Segundo a orientação do Supremo Tribunal Federal a edição de decretos autônomos de índole organizacional aplica-se, também, em nível estadual<sup>133</sup>.

Nesse sentido, o seguinte trecho extraído da ementa de um dos julgados da Corte que analisaram o assunto:

“(...) a Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo”.<sup>134</sup>

O instrumento pelo qual o Poder Executivo exerce sua autonomia é o decreto autônomo previsto no art. 84, VI da Constituição Federal.

Trata-se de ato normativo autônomo porque se difere do decreto regulamentar (ou de execução) que também é expedido pelo Presidente da República. Este último está previsto no art.84, IV da Constituição e só pode ser expedido com fundamento em lei anterior. Enquanto o decreto regulamentar é instrumento normativo de caráter secundário e se subordina à lei, o decreto autônomo constitui instrumento normativo de caráter primário e extrai seu fundamento de validade diretamente da Constituição, dispensando a existência de lei prévia para sua edição.

Até 11/09/2001, a organização e o funcionamento da administração pública poderiam ser objeto de deliberação do Executivo desde que houvesse lei prévia que disciplinasse o assunto. A Constituição dispunha que competia ao Presidente da República “dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei” (art. 84, VI). A Emenda Constitucional n.32 de 2001 eliminou da redação do art. 84, VI, a

---

<sup>133</sup> Supremo Tribunal Federal. ADI n. 2.806/RS, Relator(a) Min. Ministro Ilmar Galvão, DJ:27/06/2003.

<sup>134</sup> Supremo Tribunal Federal. ADI n. 2.857/RS, Relator(a) Min. Ministro Joaquim Barbosa, DJ:30/11/2007.

expressão “na forma da lei” e assegurou ao Executivo autonomia regimental para dispor tanto sobre sua organização interna quanto sobre a extinção de cargos vagos.

André Rodrigues Cyrino, ao analisar o alcance da Emenda Constitucional n. 32 de 2001 destacou o seguinte:

“veio em boa hora e promoveu o equilíbrio entre os Poderes, na medida em que o Judiciário e o Legislativo já gozavam de autonomia em relação à lei no que toca à própria administração e organização (art. 51, IV, no que toca à Câmara dos Deputados; 52, XIII, relativo ao Senado e 96, I, *b*, relativo aos Tribunais)”. Na exata observação desse autor, “a EC nº 32/01, muito longe de atingir o núcleo essencial da separação de poderes, reforça esse postulado, porquanto o Executivo era o único poder que não tinha autonomia normativa para sua própria organização”<sup>135</sup>

A retirada da expressão “na forma da lei” extinguiu a subordinação que existia do Executivo ao Legislativo na esfera organizacional da administração federal e assegurou ao Executivo sua autonomia regimental.

Este também foi o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Ao analisar a alteração do art.84, VI da Constituição Federal, a autora afirmou que:

Com a alteração do dispositivo constitucional, fica restabelecido, de forma muito limitada, o regulamento autônomo no direito brasileiro, para a hipótese específica inserida na alínea a. A norma estabelece certo paralelismo com atribuições semelhantes da Câmara dos Deputados (art. 51, IV), do Senado (art.52, XIII) e dos Tribunais (art.96,I,b)<sup>136</sup>.

A autora identificou a possibilidade da edição de decreto autônomo para dispor sobre a organização e funcionamento da administração pública, bem como ressaltou o paralelismo entre as autonomias regimentais asseguradas aos demais poderes do Estado.

Em análise do tema, José Carlos Francisco, ao se manifestar acerca do tema, partilha do entendimento da autora sustentando o seguinte:

(...) “para organizar a administração pública, nos termos tratados nesse preceito constitucional, é necessário que o decreto em tela tenha natureza normativa, enquanto a atribuição privativa confiada pelo *caput* do art. 84 ao Chefe do Executivo inviabilize a classificação deste como Legislativo. Afinal, a supressão do condicionante à lei constante da redação original desse preceito constitucional, aliado à competência normativa privativa que resulta da redação atual desse inciso VI, “a”, combinadas ainda com a coerência da autonomia funcional e administrativa até então confiada ao Legislativo e Judiciário mediante seus regimentos, leva ao conhecimento

<sup>135</sup> CYRINO, André Rodrigues. *O regulamento autônomo e a EC n.32/01: uma reserva de administração*, In: *Fórum Administrativo*. Direito Público, Belo Horizonte, v. 3, n. 33, nov. 2003, p. 3078.

<sup>136</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20ª ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 80.

de modalidade de regulamento autônomo confiado ao Presidente da República”.<sup>137</sup>

Por ser autônomo o decreto busca seu fundamento de validade diretamente na Constituição e constitui, portanto, ato normativo de caráter primário. Como tal está sujeito, inclusive, ao controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal. Esta Corte, por sua vez, entende que o decreto autônomo pretende derivar sua existência diretamente na Constituição, razão pela qual está sujeito ao controle de constitucionalidade<sup>138</sup>.

O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento semelhante. O Tribunal afirmou que o ordenamento jurídico nacional não permite a edição de decretos autônomos, salvo nos casos do inciso VI do artigo 84 da Constituição Federal de 1988<sup>139</sup>. Ao analisar tema afeto à primariedade dos decretos autônomos, destacou o seguinte:

(...) o conceito de lei federal para efeito de admissibilidade do recurso especial, à luz da hodierna jurisprudência do STJ, compreende regras de caráter geral e abstrato, produzidas por órgãos da União com base em competência derivada da própria Constituição, como o são as leis (complementares, ordinárias, delegadas) e as medidas provisórias, bem assim os decretos autônomos e regulamentares expedidos pelo Presidente da República, não se incluindo nesse conceito apenas os atos normativos secundários produzidos por autoridades administrativas, tais como resoluções, circulares e portarias.<sup>140</sup>

Nesse mesmo sentido, José Levi Mello do Amaral Junior ao fazer uma análise sobre a primariedade do decreto autônomo destaca o seguinte:

Seja como for, com o advento da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, a ordem jurídica brasileira, indubitavelmente, ganhou uma oitava espécie normativa primária, a saber, o decreto quando relativo a determinadas matérias que, a teor da Emenda referida, dele passaram a ser privativas, sem intermediação da lei. Daí ser dito decreto “autônomo”.<sup>141</sup>

<sup>137</sup> FRANCISCO, José Carlos. *Função Regulamentar e Regulamento*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009, p. 391-392.

<sup>138</sup> Nesse sentido: Supremo Tribunal Federal. ADI n. 2.564-3/ DF. Relator(a): Min. Ellen Gracie. DJ: 06/02/04 e ADI n. 3614/ PR. Relator(a): Min. Gilmar Mendes. DJ: 23/11/07.

<sup>139</sup> Superior Tribunal de Justiça. AgRg no RMS 27.679/RS, Relator(a) Min. Ministro Humberto Martins, DJ:13/10/2009.

<sup>140</sup> Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 933.351/RS, Relator(a) Min. Sebastião Reis Júnior, DJ:15/10/2013.

<sup>141</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Decreto Autônomo: questões polêmicas*. “Repertório de Jurisprudência” In IOB. Tributário, Constitucional e Administrativo. São Paulo: vol. I, n. 14, julho/2003. Nesse mesmo sentido: Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo afirmam que “a partir da EC n. 32/2001, passaram a existir em nosso ordenamento decretos autônomos, ou seja, decretos que retiram seu fundamento de validade diretamente do texto constitucional, que não são editados em função de qualquer lei, mas sim da Constituição”. ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. *Direito administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006, p. 336.

No tocante à reserva legal<sup>142</sup>, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que a edição de decretos autônomos nos casos especificados pela Constituição Federal não viola o princípio da reserva legal<sup>143</sup>, não sendo necessária, portanto, a elaboração de lei prévia sobre o tema<sup>144</sup>.

André Rodrigues Cyrino também analisa o tema e reconhece a figura do decreto autônomo como ato normativo primário. Para o autor, “os decretos autônomos são aqueles que têm fundamento direto no texto constitucional”. Ainda segundo o autor o decreto autônomo detém um “campo material exclusivo no qual o legislador não pode interferir”, fazendo com que a “relação entre a lei e o regulamento autônomo seja de competência”.<sup>145</sup>

A inovação trazida pela Emenda Constitucional n. 32 de 2001 no campo da autonomia regimental do Executivo não é inédita no Brasil. A possibilidade do Presidente da República dispor autonomamente sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal foi prevista na Constituição de 1967, depois da entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 01 de 1969. (art. 81, V)

---

<sup>142</sup> Quanto à alegação de que com a reserva do regulamento, as alterações trazidas pela Emenda Constitucional n. 32/2001 atingiram diretamente o disposto no art. 48 “caput” da constituição que, prevendo um rol exemplificativo, dispõe não existir matéria de competência da União que não possa ser tratada pelo Congresso, razão pela qual a previsão do art. 84, VI, “a” não bastaria para reservar aquelas matérias ao decreto autônomo e, ato contínuo, excluí-las, por completo da competência legislativa, devido ao caráter universal da competência legislativa, trazemos à baila o entendimento de André Rodrigues Cyrino que, entendendo não ser aquela a melhor exegese do tema, menciona os seguintes dois argumentos: o primeiro tem relação ao caráter universal da competência legislativa. O autor destaca que o próprio constituinte originário já estabeleceu esferas normativas em que o parlamento não pode agir, relativizando, assim o próprio caráter universal do princípio como na hipótese do art. 153, §1º da Constituição pelo qual o Poder Executivo tem a faculdade de alterar, por decreto, as alíquotas dos impostos regulatórios que enumera. O Segundo está relacionado com a própria EC 32/2001 que também alterou o art. 60, §1º, “e” da Constituição determinando que não seriam mais da iniciativa privativa do chefe do Executivo os projetos de lei que tratam da organização e do funcionamento da Administração Pública. Segundo ele, não há mais tais iniciativas porque serão agora tratadas por regulamento na forma de decreto. Não há outra interpretação da engenharia constitucional da Emenda Constitucional n. 32/2001, pois interpretação diversa seria apoiada na absurda constatação de que estariam os parlamentares agora munidos de tal iniciativa. Para o autor, “não haveria maior violação ao princípio da separação de poderes que a hipótese de os parlamentares terem competência de iniciativa legislativa para a organização da Administração no âmbito do Executivo”. CYRINO, André Rodrigues. *Poder Regulamentar Autônomo do Presidente da República: a espécie regulamentar criada pela EC n. 32/2001*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 142-152.

<sup>143</sup> Supremo Tribunal Federal. ADI n. 2.564-3/ DF. Relator(a): Min. Ellen Gracie. DJ: 06/02/04.

<sup>144</sup> “O campo de atuação do decreto autônomo, além de ser compatível com o princípio da reserva legal, ainda deve ser rigorosamente protegido contra o legislador” FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. A autonomia do Poder Regulamentar na Constituição Francesa de 1958. RDA, v.84, 1996, p. 35.

<sup>145</sup> CYRINO, André Rodrigues. *O Poder Regulamentar Autônomo do Presidente da República: a espécie regulamentar criada pela EC n. 32/2001*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 94.

Naquela época, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello já reconhecia a existência de regulamento autônomo do Executivo nos seguintes termos:

Além desses regulamentos (executivos, basicamente), cabem ao Executivo, como inerentes à sua própria função, os regulamentos internos administrativos de remanejamento das repartições públicas em que reestrutura seus serviços, desde que se mantenham dentro das verbas orçamentárias e não envolvam criar cargos, fixar seus vencimentos e, por conseguinte, atribuir a seus titulares competências distintas das que defluem da sua natureza, matéria da alçada legislativa, ex vi dos arts. 46, IV da CF de 1967 e 43, V, da Magna Carta de 1969.<sup>146</sup>

Hely Lopes Meirelles também entendia que tais regulamentos eram possíveis mas estariam subordinados à existência de lacuna legal. Segundo o autor o decreto autônomo deveria dispor “sobre matéria ainda não regulada especificadamente em lei”.<sup>147</sup>

Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>148</sup> também comentou a citada Carta Política. O autor entendeu que a Constituição assegurava ao Presidente da República “a competência de dispor sobre a estruturação, as atribuições e o funcionamento dos órgãos da administração federal, sendo tal matéria, assim, vedada ao legislador”.

Tinham entendimento semelhante: José Afonso da Silva: Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: RT, 1984, p. 572 e Carlos Medeiros da Silva em Poder regulamentar e sua extensão. *In* Revista de Direito Administrativo, v.20, p.1-5.

## 4.2 O controle judicial do descumprimento dos decretos autônomos

O decreto autônomo é instrumento pelo qual o Poder Executivo exerce sua autonomia regimental. É ato normativo ao qual compete veicular normas de organização e funcionamento da administração. O conteúdo de suas normas, contudo, não pode adentrar a esfera de competência dos demais atos normativos, sob pena de inconstitucionalidade.

---

<sup>146</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 371.

<sup>147</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 138.

<sup>148</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 373.



Permitir que o Executivo exclusivamente disponha sobre sua organização e funcionamento implica conferir às normas veiculadas pelo decreto autônomo (previsto no art. 84, VI da Constituição Federal), efeito *interna corporis*. Assim, evita-se a interferência dos demais poderes, impedindo que participem do processo de elaboração das normas regimentais do Executivo.

Esta eficácia *interna corporis* é assegurada pela própria Constituição. Ao garantir que o processo de elaboração dos decretos autônomos seja de competência exclusiva do Presidente da República, evita a ingerência dos demais poderes na área de atuação autônoma do Poder Executivo (art. 84, *caput*).

A Suprema Corte brasileira já reconheceu a eficácia *interna corporis* dos decretos autônomos de organização. Segundo a Corte, mesmo em casos em que haja omissão do Executivo na edição das normas de organização e funcionamento da administração pública, não está o Legislativo autorizado a supri-la<sup>149</sup>.

Dessa forma, a Corte reconheceu que a edição de decretos autônomos organizacionais pelo Executivo decorre da sua autonomia regimental e, por isso, deve ser por ele exclusivamente realizada. Será inconstitucional qualquer participação de outros poderes na edição de normas de organização e funcionamento da administração pública.

Ocorre que, ao contrário do que se observa no âmbito do Legislativo, este reconhecimento da eficácia *interna corporis* das normas regimentais do Executivo se dá, tão somente, quanto à sua elaboração. Em razão desta eficácia apenas se assegura ao Executivo a criação das suas normas regimentais. O Judiciário se entende competente para analisar a aplicação e a interpretação destas normas, exercendo, por exemplo, o controle judicial do seu cumprimento.

A mesma eficácia que afasta o controle judicial da criação, da aplicação e da interpretação dos regimentos internos do Legislativo, não afasta o controle judicial do cumprimento das normas de organização e funcionamento do Executivo.

---

<sup>149</sup> Supremo Tribunal Federal. ADI n. 2721 /ES. Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA. DJU: 06/08/2003. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. “Nessa perspectiva, não procede a manifestação da Assembleia Legislativa no sentido de que a inércia do Governador motivou atuação parlamentar. Em verdade, cabe apenas ao Chefe do Poder Executivo avaliar, de forma discricionária, a conveniência e oportunidade administrativa e financeira de serem criados órgãos regionais na estrutura organizacional da administração direta e indireta, assim como, se for o caso, fixar as cidades que deverão sediá-los e as que serão por eles atendidas. Trata-se no caso concreto, de clara autorização vinculada que impede o regular exercício da competência constitucional do Governador.” (voto do Relator, p. 1105-1106)

Há decisões judiciais que, embora reconheçam os decretos autônomos como atos internos do Executivo, regulam a sua aplicação. Fazem a análise do seu cumprimento e até determinam as suas consequências<sup>150</sup>.

Um exemplo disso ocorreu recentemente no Estado de São Paulo. Por delegação, o Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo editou, em julho de 2013, a Resolução SSP n. 105/2013. Referido ato normativo dispunha sobre a distribuição dos cargos das carreiras policiais civis pertencentes à lotação da Delegacia Geral de Polícia, a fim de definir que a distribuição dos cargos policiais civis por unidade policial seria efetuada de acordo com a disponibilidade de recursos humanos da Polícia Civil, conforme os quadros anexos que integravam o instrumento.

Tratava-se de norma interna e que versava sobre a organização e funcionamento da administração. Foi devidamente editada pelo Executivo e, mais tarde, por ele devidamente revogada.<sup>151</sup>

Enquanto vigorava, a norma foi objeto de intervenção judicial. Ações foram propostas com intuito de apontar o descumprimento da resolução e requerer que as mesmas fossem obrigatoriamente cumpridas pelo Poder Executivo.

Mesmo depois da revogação da norma, decisões judiciais liminares foram prolatadas no sentido de não reconhecer o ato de revogação e determinar o cumprimento da resolução nos termos e prazos estabelecidos pela discricionariedade judicial<sup>152</sup>.

Nestes casos, o Poder Judiciário de primeira instância entendeu, sob o fundamento da garantia da segurança pública, que não cabe ao Poder Executivo a aplicação ou a revogação de seus atos internos.

O caso ganhou a mídia nacional e foi objeto de diversas reportagens. Em uma delas, o Executivo chamado a se manifestar esclareceu que iria recorrer de todas as

---

<sup>150</sup> Nesse sentido os acórdãos proferidos nos seguintes processos: Tribunal Regional Federal da 1ª Região: processo n. 2001.41.00.11.1344-0, 7ª Turma, decisão de 13/12/13, Tribunal Regional Federal da 2ª Região: processo n. 0003891-71.2011.4.02.5102, 7ª Turma especializada, decisão de 25/01/2017 e processo n. 0002668-54.2009.4.02.5102, 7ª Turma especializada, decisão de 25/01/2017, Tribunal Regional Federal da 5ª Região: processo n. 00033639-2.2001.4.05.00, 3ª Turma, decisão de 30/01/2014 e processo n. 0006903-93.2012.4.05.8200, 3ª Turma, decisão de 01/09/16.

<sup>151</sup> A resolução SSP n. 105/2013 foi revogada pela resolução SSP n. 50/2016.

<sup>152</sup> Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Processo n. 1001346-29.2016.8.26.0318, Comarca de Leme (fls.256-270). Nesse mesmo sentido a decisão exarada no processo n. 1002988-52.2015.8.26.0292 da Comarca de Jacaréi.

decisões liminares por “entender que elas ferem a discricionariedade entre os poderes Executivo e Judiciário”.<sup>153</sup>

O Judiciário não reconheceu, no âmbito do Poder Executivo, que a eficácia *interna corporis* atribuída às suas normas regimentais excluísse o controle judicial da sua aplicação e interpretação. Ademais, não se reconheceu à administração pública, a própria prerrogativa constitucional de criação das normas de organização e funcionamento que, ato contínuo, pressupõe a garantia de alteração ou revogação das mesmas.

Embora o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tenha revogado as citadas liminares<sup>154</sup>, sentenças terminativas foram prolatadas ratificando as decisões liminares e condenando o Poder Executivo a cumprir a Resolução SSP n. 105/2013.

A atuação do Judiciário na aplicação e interpretação das normas internas do Executivo também se dá nos casos em que funcionário público descumpra regulamentação interna da administração pública referente à organização e funcionamento.

Há casos em que um funcionário público, membro do Executivo, se nega a cumprir regulamento interno ou o faz de maneira diversa da permitida. Nessas situações, além de ser punido pela própria administração pública, é possível que seja, ainda, acusado e processado por crime. Poderá, por exemplo, responder pelo crime de prevaricação previsto no art. 319 do Código Penal<sup>155</sup> e ainda estar sujeito às penalidades de suspensão ou advertência também previstas em Lei que eventualmente dispunha sobre as normas de conduta dos servidores públicos.

Nesses casos, o ordenamento jurídico pátrio permite que o descumprimento de normas internas de organização e funcionamento do Executivo seja objeto de apreciação judicial. Confere ao Poder Judiciário poder de julgamento tanto na averiguação do descumprimento quanto na sanção a ser imposta ao membro do Poder Executivo que for responsável pelo descumprimento.

---

<sup>153</sup> Texto da reportagem disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/04/1760359-justica-obriga-alkmin-a-contratar-policiais-no-interior-estado-recorrera.shtml>. Acesso em 15/01/16.

<sup>154</sup> Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravos de Instrumento n. 2108714-64.2016.8.26.0000 e 2070728-76.2016.8.26.0000.

<sup>155</sup> Código Penal. Art.319. Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal. Pena: detenção, de três meses a um ano, e multa.

### 4.3 As consequências jurídicas da violação dos decretos autônomos

O Poder Judiciário entende que a eficácia *interna corporis* das normas de organização e funcionamento do Executivo se presta a assegurar apenas e tão somente que sejam elaboradas, com exclusividade, pelo Executivo. Diante disso, tanto a aplicação quanto a aplicação destas normas pode ser objeto de controle tanto do Executivo quando do Judiciário

Por conta disso, as consequências jurídicas da eventual violação de normas regimentais do Executivo poderão ser de duas vertentes distintas: a judicial e a administrativa.

Os agentes públicos no exercício das suas respectivas funções e no âmbito da administração pública podem cometer infrações, entre elas aquelas decorrentes do descumprimento de decretos autônomos. Estas infrações podem assumir três ordens: administrativa, civil e criminal e poderão responsabilizar o agente tanto no âmbito interno da administração (gerando consequências administrativas) quanto na esfera do Poder Judiciário (gerando consequências judiciais).

As consequências judiciais, ou mesmo a responsabilização judicial daquele que descumpriu norma insculpida em decreto autônomo, se dá quando da aplicação, pelo juiz, de sanção, seja ela de caráter penal, civil ou mesmo administrativo.

Um exemplo disso pode ser demonstrado por meio das decisões abordadas no item anterior acerca do descumprimento de resolução editada pelo Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

As consequências do descumprimento daquelas normas internas de organização e funcionamento do Poder Executivo poderiam gerar, além das consequências jurídicas que geraram, outras de natureza administrativa.

Isso porque, além de possíveis sanções estabelecidas pelo próprio decreto autônomo em caso de descumprimento, estará aquele que o descumpriu também sujeito às consequências jurídicas eventualmente determinadas pelo Poder Judiciário.

As consequências administrativas oriundas da violação de decretos autônomos decorrem da disciplina funcional, ou seja, da “situação de respeito que os agentes da

Administração devem ter para com as normas que os regem, em cumprimento aos deveres e obrigações a eles impostos”<sup>156</sup>.

A responsabilização administrativa é aquela que resulta da violação de normas internas da administração pelo agente público sujeito tanto às disposições estabelecidas em lei, quanto aos decretos autônomos expedidos pelo chefe do Poder Executivo nos termos do art. 84, VI da Constituição Federal.

O decreto autônomo um ato de efeitos estritamente internos. Isso permite o exercício pelo Poder Executivo poder disciplinar. Havendo condutas ilegais ou inconvenientes cabe ao Executivo apurá-las.

As consequências administrativas do descumprimento de normas de organização e funcionamento podem vir acompanhadas de sanções disciplinares, como por exemplo, advertência, suspensão, demissão, cassação ou destituição do cargo, entre outras. A aplicação destas sanções deve ser feita pela administração por meio da apuração das faltas cometidas por meio de regular processo administrativo<sup>157</sup>.

A figura do processo administrativo está prevista na Constituição Federal a fim de assegurar aos acusados o contraditório e a ampla defesa (art.5º, incisos LV e LIV).

Quanto à sanção de perda de cargo, há, ainda, disposição constitucional que assegura ao servidor público estável que a perda do cargo se dará, dentre outras hipóteses, apenas mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada a ampla defesa (art.41, §1º, I).

Por outro lado, a Lei n.. 8112/90<sup>158</sup> disciplina todos os procedimentos do processo administrativo disciplinar. A lei prevê sua obrigatoriedade para a aplicação das penas que resultem, além da perda do cargo do servidor estável, suspensão por mais de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria e destituição de cargo em comissão (art.146).

---

<sup>156</sup> CARVALHO FILHO. José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p.72.

<sup>157</sup> “O que se quer dizer é que a Administração pode e deve, atendo-se aos princípios gerais do Direito e às normas administrativas específicas do serviço, conceituar a falta cometida, escolher e graduar a pena disciplinar, em face dos dados concretos apurados pelos meios regulares – processos administrativos ou meios sumários -, conforme a maior ou menor gravidade da falta, ou a natureza da pena a ser aplicada.” MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 126.

<sup>158</sup> Esta mesma lei conceitua no art. 148 o processo disciplinar como sendo “o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido”.

O processo administrativo disciplinar inicia-se com a publicação da portaria que constitui a comissão disciplinar. Essa comissão é composta por três servidores estáveis designados pela autoridade competente e deve ter como principal atributo a imparcialidade de seus membros.

Cabe a esta portaria prever os fatos ou atos a serem apurados no processo disciplinar e indicar as infrações a serem punidas. Para isso, pode-se, inclusive, dar início a uma sindicância, que nada mais é do que um procedimento específico para apuração de fatos, sua autoria, eventuais danos ao erário e regularidade.

A comissão tem competência para dar andamento a todas as diligências necessárias para se verificar a verdade dos fatos. Existe ampla liberdade para coletar provas, examinar documentos, ouvir testemunhas e fazer inspeções, sendo apenas necessário que durante a instrução sejam assegurados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Finalizada a instrução, o acusado deverá oferecer defesa que poderá ser elaborada por ele mesmo ou ainda por advogado por ele constituído.

Finalizada a instrução e apresentada a defesa, cabe à comissão elaborar relatório que não possui efeito vinculativo junto à autoridade julgadora. O julgamento é realizado pela autoridade que instaurou o processo e a decisão poderá acolher o parecer da comissão ou não.

Da decisão são cabíveis pedidos de reconsideração, recursos hierárquicos e as revisões admitidas na legislação estatutária de cada servidor.

Importante salientar que o estabelecimento de eventual sanção administrativa disciplinar não depende de processo civil ou criminal a que se sujeite também o agente público pela mesma falta, nem obriga o Poder Executivo a aguardar o desfecho dos demais processos.

Nesse sentido o seguinte ensinamento de Hely Lopes Meirelles:

Apurada a falta funcional, pelos meios adequados (processo administrativo, sindicância ou meio sumário), o servidor fica sujeito, desde logo, à penalidade administrativa correspondente. A punição interna, autônoma que é, pode ser aplicada ao servidor antes do julgamento judicial do mesmo fato. E assim é porque o ilícito administrativo independe do ilícito penal. A absolvição criminal só

afastará o ato punitivo se ficar provada, na ação penal, a inexistência do fato ou que o acusado não foi seu autor.<sup>159</sup>

As decisões e sanções aplicadas pela Administração devem ser sempre motivadas. Além disso devem estar em conformidade com Constituição e a legislação vigentes. Uma vez justificada a decisão e demonstrada sua legalidade, não haverá razão para a intervenção do Poder Judiciário, haja vista que “ao Judiciário só é permitido examinar o aspecto da legalidade do ato administrativo, não podendo adentrar os motivos de conveniência, oportunidade ou justiça das medidas da competência específica do Executivo”<sup>160</sup>.

Dessa forma, as eventuais faltas consubstanciadas no descumprimento de normas de organização interna do Poder Executivo (decretos autônomos) estarão sujeitas a um conjunto de consequências de duas naturezas: as judiciais e as administrativas.

---

<sup>159</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 588.

<sup>160</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 588

## 5 Tratamento jurisprudencial das normas de organização e funcionamento do Legislativo e do Executivo

### 5.1 Normas de organização e funcionamento e os direitos subjetivos

No âmbito do Poder Legislativo, o Poder Judiciário tradicionalmente não reconhece a possibilidade de realizar o controle da aplicação e interpretação das normas regimentais.

Entretanto, há precedentes mais recentes que entendem que quando há violação de direitos subjetivos é possível o controle judicial de casos sujeitos ao regimento interno do Poder Legislativo.

Os direitos subjetivos são prerrogativas estabelecidas de acordo com o direito posto e expressam o interesse juridicamente protegido pelo ordenamento jurídico.

No entendimento de José Afonso da Silva, uma das razões deste controle está assentada no princípio da inafastabilidade do controle judicial, previsto no art. 5º, XXXV da Constituição Federal. Por este princípio a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer ameaça ou lesão a direito. Para o autor, o referido princípio constitucional é uma das principais garantias dos direitos subjetivos<sup>161</sup>.

Ocorre que, o fato de ser mais escassa e recente a existência de decisões judiciais que afirmem ser possível uma interferência do Poder Judiciário nos assuntos regimentais do Parlamento nos casos de violação de um direito subjetivo, não contrasta com o fato de que a jurisprudência é muito mais abundante e mais densa em reconhecer a eficácia *interna corporis* aos dispositivos do regimento interno do Legislativo.

Nos acórdãos utilizados como parâmetros para evidenciar o controle judicial de normas regimentais nos casos de violação de direito subjetivo (capítulo 3, item 3.1), o Supremo Tribunal Federal entendeu que a proteção desses direitos é considerada uma exceção ao controle judicial das normas de eficácia *interna corporis* do Legislativo.

---

<sup>161</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24ª. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 430.



Há, contudo, que se considerar que a proteção de direitos subjetivos está, na verdade, abarcada pela própria teoria dos atos internos do parlamento. Nos casos utilizados é possível perceber que os direitos subjetivos lá citados são, basicamente, direitos previstos na Constituição.

O primeiro caso citado foi o Mandado de Segurança n. 24.831<sup>162</sup>. O referido precedente tratou de suposta omissão da Mesa do Senado Federal. Referida omissão teria lesado direito subjetivo público das minorias parlamentares ao alegadamente frustrar a instauração de inquérito parlamentar, cuja investigação se daria em torno de operações ilícitas de jogos de azar.

Os fundamentos essenciais da decisão tomada pela Corte no Mandado foram assentados no direito de oposição e na prerrogativa de investigação parlamentar. A Corte entendeu que a prevalência da maioria, violou o escopo do art. 58, §3º, da Constituição Federal e significou uma afronta ao direito das minorias.

O Ministro relator sustentou que a alegada matéria “*interna corporis*” não poderia se sustentar, pois o caso teria natureza eminentemente constitucional e defendeu que houve ofensa direta à Constituição, uma vez que foram frustradas as garantidas da minoria parlamentar.

O Ministro ainda assentou que houve violação de dispositivo constitucional, mais precisamente o disposto no art. 58, §3º da Constituição<sup>163</sup>. Segundo ele, a impetração do Mandado de Segurança dizia respeito à alegação de ofensa a direitos de estatura constitucional o que “legítima, por si só, afastado o caráter *interna corporis* do comportamento impugnado, o exercício, pelo Supremo Tribunal Federal, da jurisdição que lhe é inerente<sup>164</sup>”.

O *writ* constitucional foi concedido por decisão majoritária nos termos do voto do relator, tendo sido vencido o Ministro Eros Grau. Em voto dissidente, o Ministro

---

<sup>162</sup> Supremo Tribunal Federal. MS n. 24.831 / DF. Relator(a): Min. Celso de Mello. DJ: 04/05/05.

<sup>163</sup> Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (...) § 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

<sup>164</sup> Supremo Tribunal Federal. MS n. 24.831 / DF. Relator(a): Min. Celso de Mello. DJ: 04/05/05. Voto, p. 247 e 248.

defendeu a não violação de dispositivo constitucional capaz de autorizar a interferência do Poder Judiciário nos atos internos de eficácia *interna corporis* do Poder Legislativo.

O direito subjetivo das minorias parlamentares restou protegido pela Corte que reconheceu a existência de um Estatuto Constitucional das Minorias Parlamentares, cuja finalidade precípua de fiscalizar o exercício do Poder, não poderia ser desrespeitada no âmbito de atuação do parlamento.

Nesse caso, a violação ao direito individual e ao direito subjetivo público dos parlamentares alegada no precedente foi consubstanciada na violação de texto constitucional (art. 58, §3º, da Constituição Federal).

O segundo caso se deu no julgamento do Mandado de Segurança n. 32.033<sup>165</sup>. Cuidava-se de Mandado de Segurança impetrado, em face de projeto de lei complementar cuja redação contrariava a Constituição Federal.

O projeto foi aprovado em regime de urgência na Câmara dos Deputados e seguiu para o Senado Federal onde, segundo o impetrante, haveria grande chance de ser aprovado em regime de urgência. A impetração se deu com o escopo de proteger direito líquido e certo do parlamentar de não participar desse processo legislativo que certamente violaria dispositivo constitucional.

A Corte suspendeu a tramitação do projeto de lei e fundamentou sua decisão, basicamente, na possível violação do direito público subjetivo do parlamentar de não se submeter a processo legislativo inconstitucional.

Na fundamentação do voto, o Ministro relator justificou o controle judicial da norma regimental no princípio da supremacia da Constituição, afirmando que nenhum ato, quando suscitado à luz da Constituição, pode estar previamente afastado da fiscalização judicial. Para ele, a Corte vinha entendendo que a discricionariedade das medidas políticas não impediria o controle judicial, desde que houvesse violação a direitos assegurados pela Constituição.

O Ministro ainda entendeu que o Mandado de Segurança dizia respeito à aferição de lesão a direitos fundamentais, e chegou a alegar que a forma urgente pela qual se deu a tramitação do projeto de lei consistiu em uma tentativa de prejudicar as minorias e a própria democracia.

---

<sup>165</sup> Supremo Tribunal Federal. MS n.32.033 MC/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. DJ: 24/04/13.

Mais uma vez os direitos subjetivos citados no precedente disseram respeito à direito assegurado pela Constituição

Já o terceiro caso foi o MS n. 25.579<sup>166</sup>. A Câmara dos Deputados havia recebido representação contra ato praticado por Deputado Federal ao tempo que este estava afastado da função parlamentar para exercer o cargo de Ministro de Estado. Por entender que o ato que recebeu esta representação violava direito subjetivo, o Deputado buscou a tutela jurisdicional.

Naquela oportunidade, por votação majoritária, a Corte, embora indeferindo a liminar, conheceu da segurança nos termos do voto do relator, o Ministro Sepúlveda Pertence que entendeu que o argumento central da impetração era de “colorido constitucional evidente”, nos termos do art. 55, VI, §1º e art. 56, I, todos da Constituição Federal<sup>167</sup>.

O mesmo aconteceu no julgamento do MS n. 26.46 impetrado por partido político contra ato do Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. O ato previsto na resolução n. 1 de 2007, (ato de edição privativa do Poder Legislativo) que, supostamente, havia violado o art. 56, I, da Lei 9.096/95.

A alegação foi, basicamente, assentada no fato do art. 5º, § 3º, da citada resolução n. 1 de 2007, ao extinguir a estrutura funcional da liderança partido político impetrante, ter violado o art. 56, I, da Lei 9.096/95 e, por conseguinte, o art. 17, IV, da Constituição Federal.

Nos termos da referida lei, em razão da eleição de três deputados federais de diferentes Estados-membros o partido político detinha a prerrogativa de pleno funcionamento no âmbito da Câmara dos Deputados (art. 56, I, da Lei n. 9.096/95). Já a norma regimental da Casa Legislativa previa a constituição de liderança pelos partidos que tivessem bancadas compostas por, no mínimo, cinco deputados.

---

<sup>166</sup> MS n. 25.579/DF. Relator originário: Min. Sepúlveda Pertence. DJ: 19/10/05, p. 421.

<sup>167</sup> Constituição Federal: Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador: VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado. (...) § 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.  
art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador: I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária.

Sob o argumento de que (a) “mesmo diante da liberdade ou discricionariedade da Câmara dos Deputados de definir e dar aplicabilidade ao direito constitucional de funcionamento parlamentar, não pode fazê-lo de modo restritivo, com o tolhimento do exercício dos mandatos parlamentares obtidos nas urnas, ou ainda, de modo ilegal” e de que (b) “o *writ* constitucional não importa na interferência do Poder Judiciário em matéria interna corporis do Legislativo, eis que o direito líquido e certo a que faz jus está calcado diretamente no preceito constitucional do art. 17, IV<sup>168</sup>”, foi impetrado mandado de segurança a fim de fosse mantida a liderança daquele partido político no parlamento.

A Corte reconheceu que o ato normativo realmente violava dispositivo Constitucional, mais precisamente o art. 17, IV, da Constituição Federal.

O Relator Ministro Eros Grau entendeu que embora a referida impetração estivesse, se observada a jurisprudência da Suprema Corte, fadada ao não conhecimento, “o ato coator, desdobrado do que dispõe o art. 9º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>169</sup>, contrariaria frontalmente os preceitos veiculados pelo art. 56, I, da Lei n. 9.096/95 e pelo art. 17, IV, da Constituição do Brasil<sup>170</sup>”.

Ou seja, apesar de se tratar de norma interna do Parlamento, por isso, abarcada pela teoria dos atos de eficácia *interna corporis*, o Ministro, reconhecendo uma violação constitucional, questionou se, pela via do regimento interno, poderia o Legislativo, a pretexto de se tratar de matéria *interna corporis*, afrontar a Constituição. Diante desta indagação decidiu examinar o ato coator considerando-o de índole constitucional e reputando que a garantia de funcionamento parlamentar, inscrita no preceito do inciso IV do art. 17 da Constituição Federal, por ser norma de eficácia limitada, estava restrita ao previsto em lei.

---

<sup>168</sup> MS n. 26.460/DF. Relator: Min. Eros Grau. DJ: 20/03/07, item 8 da decisão.

<sup>169</sup> Art. 9º. Os Deputados são agrupados por representações partidárias ou de Blocos Parlamentares, cabendo-lhes escolher o Líder quando a representação for igual ou superior a um centésimo da composição da Câmara.

<sup>170</sup> MS n. 26.460/DF. Relator: Min. Eros Grau. DJ: 20/03/07, item 13 da decisão.

Lei n. 9.096/95. Art. 56. No período entre a data da publicação desta Lei e o início da próxima legislatura, será observado o seguinte: I - fica assegurado o direito ao funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados ao partido que tenha eleito e mantenha filiados, no mínimo, três representantes de diferentes Estados. (dispositivo atualmente [revogado pela Lei n. 13.165, de 2015](#)).

Constituição Federal, art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: (...)IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

O direito subjetivo reconhecido pela Corte era direito assegurado pela Constituição. Isso porque a norma regimental atacada refletia diretamente disposição constitucional.

Em todos os casos analisados os direitos subjetivos violados correspondiam, de fato, a direitos constitucionalmente assegurado. À pretexto de salvaguardar direitos subjetivos a Corte realizou, na verdade, o controle da constitucionalidade dos atos regimentais.

Ao exercer função que já lhe é assegurada (o controle de constitucionalidade) o Supremo Tribunal Federal não estabeleceu uma nova possibilidade de controle judicial das normas regimentais. O fato dos direitos subjetivos alegados nos casos acima serem direitos previstos na Constituição releva não haver uma transição jurisprudencial propriamente dita.

Os direitos subjetivos que os precedentes citados pretenderam resguardar eram, em geral, direitos que não estavam previstos pelo regimento, pelo menos de forma inaugural. Consistiam em direitos previstos, sobretudo, na Constituição, que se projetaram no regimento ou nas atividades dentro do Parlamento.

Não há um verdadeiro limite à eficácia *interna corporis* dos atos internos do parlamento, pois com ela plenamente se coaduna a possibilidade da intervenção do Judiciário toda vez em que for violada a disposição constitucional.

A possibilidade da intervenção do Poder Judiciário em tudo aquilo que estiver em desacordo com a Constituição encontra fundamento no próprio princípio da supremacia da constituição. A sistemática de controle de constitucionalidade adotada no Brasil permite que Poder Judiciário realize o controle de constitucionalidade, ou seja, o exame da compatibilidade dos atos normativos com o texto constitucional.

Em razão disso, o Supremo Tribunal Federal considerou pertinente o controle judicial das normas regimentais que estiverem relacionadas ao processo legislativo constitucional.<sup>171</sup>

Desta forma, a respeitável salvaguarda dos direitos subjetivos que permite a interferência do Poder Judiciário na economia interna do Parlamento é realizada, não sobre

---

<sup>171</sup> MS n. 25.579/DF. Relator originário: Min. Sepúlveda Pertence. DJ: 19/10/05.

as disposições regimentais internas em si, mas sobre os direitos previstos na Constituição que se projetam sobre a atuação do parlamento.

Isto é, as normas que foram objeto de exame pelo Judiciário foram aquelas que projetavam direitos constitucionais, embora fizessem parte tanto do regimento interno do Legislativo quanto de suas atividades diárias.

Ainda que a teoria dos atos *interna corporis*, de certa forma, se coadune com o reconhecimento e conseqüente proteção dos direitos subjetivos, o mesmo não se pode observar no âmbito do Poder Executivo.

Conforme demonstrado, a eficácia interna corporis surte efeitos diferenciados quando se trata de norma regimental do Executivo. Nesses casos, o Poder Judiciário exercerá controle não apenas quando a aplicação e interpretação de decretos der ensejo à violação de texto constitucional, mas sim, sempre que for chamado a se manifestar sobre o assunto.

## **5.2 O Cerne comum das normas de organização e funcionamento dos Poderes Legislativo e Executivo.**

Quando se trata de norma regimental do Executivo a eficácia interna corporis não há reconhecimento assentado por parte do Poder Judiciário de que a eficácia das normas de organização e funcionamento do Poder Executivo veiculadas por decretos autônomos tenham a mesma eficácia *interna corporis* atribuída às normas do Legislativo.

Como corolário da teoria da separação de poderes, a cada poder são asseguradas autonomias. Entre estas está a autonomia de dispor sobre as normas de organização e funcionamento de cada um daqueles poderes, ou ainda, autonomia regimental. Estas autonomias são pressupostos de existência da própria independência dos poderes, uma vez que, são essenciais à partilha do poder e sua conseqüente contenção.

Conforme já demonstrado, o tão almejado controle do poder, escopo principal da teoria da separação dos poderes, só pode ser alcançado com a partilha de funções. Apenas dessa forma é que se assegura que seu exercício esteja condicionado à manifestação da vontade de no mínimo dois poderes, evitando-se, assim, o monopólio e a concentração do poder nas mãos de apenas um deles.

Ao Poder Legislativo, a autonomia de dispor sobre suas normas de organização e funcionamento foi assegurada por meio da edição de normas de caráter interno.

Estas normas de caráter interno são veiculadas por um instrumento normativo denominado de resolução, instrumento este que, devido a sua natureza de norma primária, foi acertadamente utilizado para garantir ao Legislativo a exclusividade e a independência necessárias na edição daquelas normas.

Como norma primária que é, a resolução busca fundamento de validade exclusivamente na Constituição. Não está subordinada a nenhum outro ato normativo e depende apenas da vontade do poder que a instituiu para ganhar vigência e eficácia dentro do ordenamento jurídico. Ao contrário das leis ordinárias, por exemplo, a resolução não depende da união de vontades do Legislativo e do Executivo para se aperfeiçoar. Apenas a expressão da vontade do Poder Legislativo é necessária para a elaboração de uma resolução.

A edição de normas internas de organização e funcionamento por meio das suas respectivas resoluções garante ao Legislativo a independência necessária para realizar suas funções de forma autônoma e insubordinada, exatamente nos termos caracterizadores da separação de poderes. Qualquer subordinação na execução de suas funções, colocaria o Legislativo à serviço de outro poder e corromperia a essência que veda o monopólio do poder.

É por isso que a estas normas foi atribuída eficácia *de atos internos*. Apenas o Poder Legislativo tem a competência para criar, aplicar e interpretar seus regimentos internos. O Poder Judiciário não realiza o controle dos atos normativos do parlamento, com exceção, é claro, dos casos em que haja patente inconstitucionalidade.

Ao Poder Executivo, a autonomia de dispor sobre suas normas de organização e funcionamento foi assegurada, sobretudo, pela entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 32 de 2001. Esta Emenda garantiu ao Executivo a edição de normas de regimentais pelo Executivo que devem se prestar ao fim determinado pela própria Constituição (art. 84, VI).

Por disposição constitucional, estas normas de caráter interno são veiculadas por um instrumento normativo denominado decreto autônomo. Trata-se de ato normativo

que, devido a sua natureza de norma primária, garante ao Executivo que a elaboração de normas internas organizativas seja, apenas, por ele realizada.

O decreto busca fundamento de validade exclusivamente na Constituição, não sendo subordinado a nenhum outro ato normativo e dependendo apenas da vontade do poder que o instituiu para ganhar vigência e eficácia dentro do ordenamento jurídico. Ao contrário das medidas provisórias, por exemplo, o decreto não da participação do Legislativo para se aperfeiçoar.

A eficácia *interna corporis* dos decretos autônomos não é reconhecida pelo Poder Judiciário que se limita a atribuir ao Executivo a criação destes atos normativos. No entendimento do Judiciário, o controle judicial da aplicação e da interpretação das normas de organização e funcionamento do Executivo é possível.

Estas considerações são importantes para que possamos analisar a existência de certas semelhanças entre as normas de organização e funcionamento do Legislativo (regimentos internos) e as do Executivo (os decretos autônomos- art. 84, VI da Constituição Federal).

Estas normas compartilham um cerne comum, embora sejam atos normativos emanados de poderes distintos. Este cerne pode ser percebido na análise de quatro aspectos: (a) fundamento, (b) objeto, (c) limites e (d) natureza jurídica do instrumento.

O primeiro está assentado no fato de que os dois instrumentos normativos advêm de autonomia assegurada constitucionalmente aos três poderes constituídos do Estado. Conforme demonstrado, a separação de poderes importa em conferir a cada um dos poderes do Estado um espaço de autonomia para exercer as suas funções. Tanto os regimentos internos do Executivo quanto os decretos autônomos que se prestam a organizar a administração pública têm razão na adoção, pelo sistema pátrio, da teoria da separação de poderes.

Além disso, estes instrumentos normativos decorrem, diretamente, da mesma autonomia constitucionalmente assegurada. Estão fundamentados na mesma espécie de autonomia: a de dispor sobre normas de organização e funcionamento, que decorre da separação de poderes.



O segundo aspecto está relacionado com o objeto tanto das resoluções que veiculam os regimentos internos do Legislativo como dos decretos autônomos do Executivo (art. 51, III e IV, art. 52, XII e XIII e art. 84, VI da Constituição Federal).

Os dois atos normativos exploram a mesma matéria: a organização e o funcionamento do poder. Embora os assuntos de competência dos decretos autônomos encontrem restrições no texto constitucional (aumento de despesa, criação e extinção de órgãos e vacância de cargos), são assuntos referentes à organização e funcionamento do poder, assim como são aqueles disciplinados pelo regimento interno do Legislativo.

Ambos tratam da organização e funcionamento do poder e, portanto, são considerados atos internos.

O terceiro aspecto diz respeito aos limites. Regimentos internos e decretos autônomos têm seu conteúdo determinado pela própria Constituição e não podem adentrar na esfera reservada a outros atos normativos. Não lhes é permitido, por exemplo, regulamentar matéria reservada ao domínio da lei.

Nesse sentido, não poderá o decreto autônomo extinguir cargos que não estejam vagos, uma vez que se trata de ato de competência da lei (art. 84, VI, *b* e art. 48, X da Constituição). Da mesma maneira, não poderá o regimento interno definir crimes contra a atuação da comissão parlamentar de inquérito, pois estabelecer normas sobre direito penal também é reservado à lei (art.22, I da Constituição Federal).

Já o quarto aspecto concerne à natureza jurídica destes instrumentos normativos. Tanto o decreto autônomo quanto as resoluções são atos normativos primários cuja elaboração é incumbência apenas e tão são somente do poder instituidor da norma.

São primários porque tem seu fundamento de validade decorrente diretamente da Constituição, podendo, inclusive, ser objeto de ação direta de constitucionalidade. Dispensam legislação intermediária.

Além disso, o decreto autônomo e as resoluções legislativas que veiculam os regimentos internos são atos cuja criação depende exclusivamente da manifestação da vontade do próprio poder que os elabora. Não há participação dos demais nesta incumbência.

Sobrevém resaltar, embora não seja o objetivo do presente trabalho, que as normas regimentais do Judiciário também são de exclusiva criação pelo poder. A este

respeito a Constituição expressamente estabeleceu competir, privativamente, aos tribunais a competência para elaborar suas normas de organização e funcionamento (art. 96 da Constituição Federal).

A análise destes quatro aspectos é suficiente para identificar as normas de organização e funcionamento do Legislativo às do Executivo. Os decretos autônomos do Executivo e os regimentos internos do Legislativo são instrumentos normativos semelhantes, portanto, fiéis quanto à origem, conteúdo, limites e natureza jurídica. Além de serem instrumentos de mesmo nível hierárquico, tratam do mesmo assunto e têm origem na mesma autonomia.

Uma vez análogos, os atos normativos de caráter regimental do Executivo e do Legislativo devem ser tratados de maneira semelhante. O contrário tem lugar apenas na existência de elemento que justifique a diferença no tratamento dado a estes instrumentos.

### **5.3 Normas de organização e funcionamento e a uniformidade de tratamento jurisprudencial**

No âmbito do Poder Legislativo, as normas regimentais que dispõe acerca da organização e do funcionamento internos do poder são dotadas de eficácia *interna corporis*. O reconhecimento, pelo Poder Judiciário, desta eficácia implica na isenção de controle judicial tanto da criação quanto da aplicação das normas regimentais do Legislativo. A única exceção que se faz está relacionada à análise da constitucionalidade dos atos parlamentares.

São casos, entre muitos outros, nos quais a Corte entendeu que eram de atribuição exclusiva do parlamento a resolução de contendas que envolviam: (a) a forma de convocação das reuniões das comissões da Câmara dos Deputados<sup>172</sup>, (b) o descumprimento de acordo com lideranças partidárias de apreciação, em data combinada, de vetos do executivo<sup>173</sup>, (c) a forma pela qual se dá a tramitação dos projetos de lei (observados os critérios constitucionalmente estabelecidos)<sup>174</sup> e (d) a forma pela qual será

---

<sup>172</sup> Supremo Tribunal Federal. MS n. 31.951/ AgR/DF. Relator Min. Luiz Fux. DJ: 16/08/16.

<sup>173</sup> Supremo Tribunal Federal. MS n. 34.040/ AgR/DF. Relator: Min. Teori Zavascki. DJ: 17/03/16.

<sup>174</sup> Supremo Tribunal Federal. MS n. 34.063/ AgR/DF. Relator: Min. Edson Fachin. DJ: 01/07/16.

realizada a votação, pelo plenário da Câmara dos Deputados, de parecer da comissão especial sobre abertura de processo de *impeachment* contra o Presidente da República<sup>175</sup>.

O sentido dessas decisões do Supremo Tribunal Federal consiste no reconhecimento da soberania dos pronunciamentos, deliberações e atuação do Poder Legislativo, na esfera exclusiva de sua autonomia<sup>176</sup>. Foram ressalvadas, entretanto, apenas as hipóteses de lesão ou de ameaça a direito constitucionalmente assegurado, projetado sobre o regimento ou sobre as deliberações do Parlamento<sup>177</sup>.

Se ao Judiciário não cabe sequer a análise do cumprimento das normas regimentais do Poder Legislativo, também não compete a ele avaliar a existência de atos ilícitos, sejam eles de ordem civil ou criminal dentro do parlamento. Desta forma, não haverá responsabilização civil ou criminal do parlamentar que se limitar a descumprir disposição regimental.

A eficácia *interna corporis* dos regimentos internos não permite que o Judiciário aprecie a regularidade dos atos internos realizados dentro do parlamento. A eventual violação destes atos só pode ser corrigida e sancionada pelo próprio Poder Legislativo de acordo com as suas próprias regras.

Estas consequências do reconhecimento da eficácia *interna corporis* atribuídas às normas internas de organização e funcionamento do Legislativo, não podem ser, na sua integralidade, observadas no âmbito do Poder Executivo.

Ao reconhecer a eficácia *interna corporis* aos decretos autônomos, o Poder Judiciário entende que apenas a edição destes atos deve ser afastada do controle judicial<sup>178</sup>. A aplicação e a interpretação das normas de organização da administração públicas são sindicáveis pelo Judiciário que está autorizado a realizar o seu controle.

Conforme demonstrado no quarto capítulo do presente trabalho, decisões judiciais forma proferidas no sentido de não somente reconhecer a existência de atos regimentais do Executivo, mas também de aplicá-los.

---

<sup>175</sup> Supremo Tribunal Federal. MS n. 34.127/ AgR/DF. Relator: Min. Teori Zavascki. DJ: 14/04/16.

<sup>176</sup> RTJ n. 168/444, MS n. 20.471/DF. Relator: Min. Francisco Rezek. DJ: 19/12/84, MS n. 20.247/DF. Relator: Min. Moreira Alves. DJ: 21/11/80, MS 21.374/DF. Relator: Min. Moreira Alves. DJ: 13/08/92.

<sup>177</sup> “Se a controvérsia é puramente regimental, resultante de interpretação de normas regimentais, trata-se de ato interna corporis, imune ao controle judicial, mesmo porque não há alegação de ofensa a direito subjetivo.” MS n. 24.356/DF. Relator: Min. Carlos Velloso. DJ: 12/09/03. Trecho da ementa.

<sup>178</sup> Com exceção dos casos em que haja inconstitucionalidade. Conforme demonstrado no quarto capítulo do presente trabalho, caberá ao Poder Judiciário realizar o controle de constitucionalidade dos decretos autônomos editados pelo Executivo.

Além disso, há que se ressaltar que o controle judicial da aplicação e interpretação dos decretos autônomos gera efeitos, inclusive, de ordem penal.

Isso porque, conforme mencionado no capítulo quarto do trabalho, caso um membro do Poder Executivo deixe de cumprir norma interna de caráter organizacional prevista em decreto autônomo, poderá responder, por exemplo, por crime de prevaricação. Além disso, poderá estar sujeito às penalidades de suspensão ou advertência previstas em Lei que eventualmente disponha sobre as normas de conduta dos servidores públicos.

Desta forma, resta evidente que a eficácia *interna corporis* reconhecida aos regimentos internos e aos decretos autônomos, neles surte efeitos diversos.

Enquanto que no Legislativo a edição, aplicação e interpretação dos regimentos estão protegidas do controle judicial, no Executivo apenas edição de decretos autônomos goza dessa proteção.

Há um descompasso no reconhecimento de uma mesma eficácia às normas regimentais análogas que deve ser justificado. É necessária a existência de elementos que expliquem este descompasso.

O primeiro elemento que passamos a analisar está relacionado com a teoria da soberania do parlamento.

Em países como a Inglaterra, o parlamento obteve forte posição no contexto monárquico da época. As lutas pelas suas prerrogativas acabaram por dar ensejo à formação da teoria da soberania parlamentar.

Cristiane Branco Macedo<sup>179</sup> afirma que o princípio da soberania do parlamento no constitucionalismo inglês desenvolveu três consequências básicas: (a) a liberdade para legislar sobre qualquer matéria devido à fórmula *Queen in Parliament*<sup>180</sup>, (b) a impossibilidade de invalidação ou suspensão da eficácia de seus atos por instâncias externas ao parlamento e (c) a impossibilidade de vincular substancial ou procedimentalmente, os parlamentos sucessores.

---

<sup>179</sup> MACEDO, Cristiane Branco. A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no Estado Democrático de Direito. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Brasília, 2007, p.17.

<sup>180</sup> A autora explica que a expressão *Queen in Parliament* (rainha no parlamento) é utilizada no direito inglês para designar a necessária colaboração entre a Coroa e o Parlamento para elaboração de leis. Refere-se à própria coroa na sua função legislativa, agindo com o conselho e consentimento do parlamento, representando a própria fusão de poderes executivos e legislativos na elaboração das leis.

Com intuito de proteger o parlamento, a soberania parlamentar tinha o escopo de refutar qualquer interferência externa ao funcionamento do órgão legislativo. A impossibilidade de invalidação ou suspensão da eficácia dos atos do parlamento revelou a necessidade de se proteger o Legislativo de qualquer forma de controle a ser exercido por qualquer órgão de índole externa.

Mesmo que se atribua a origem dos atos internos do parlamento à soberania parlamentar, este elemento histórico não justifica a desarmonia constatada nas consequências da eficácia *interna corporis* dos decretos autônomos e regimentos internos. Isso porque, além da supremacia do parlamento ter cedido espaço à supremacia da constituição, não há mais um poder soberano e absoluto contra o qual precise o parlamento se proteger.

O segundo elemento que analisamos está assentado no fato do Poder Executivo ser exercido de forma singular e o Legislativo de forma colegiada. Trata-se de uma diferença que não pode ser utilizada como elemento justificador do descompasso apontado.

Isso se dá pelo fato do exercício singular do poder não ocorrer apenas no âmbito do Executivo. No Supremo Tribunal Federal, por exemplo, órgão colegiado, existem matérias que, por disposição regimental, estão sujeitas à decisões liminares proferidas por juízo singular. Há exceções que constituem o exercício do poder jurisdicional de forma isolada por um só julgador.

Na ausência de elemento que justifique a distinção de tratamento dado às normas de organização e funcionamento editadas pelo Legislativo e aquelas editadas pelo Executivo, se faz necessário estabelecer que um tratamento uniforme seja atribuído a todas as normas de índole regimental, ainda que provenientes de poderes distintos.

Ademais, este desequilíbrio nas decisões judiciais que apreciam normas de caráter interno e regimental dos poderes denota uma desarmonia que, por vezes, privilegia o Poder Legislativo em detrimento do Poder Executivo.

Acreditamos que a uniformização a ser adotada deveria ser a de orientar a atuação do Poder Judiciário no sentido de identificar os regimentos internos ao decreto autônomo e não ao contrário.

De fato, a Constituição Federal assegura ao Legislativo e ao Executivo a autonomia de dispor sobre suas normas de organização e funcionamento. No âmbito do

Poder Executivo o texto constitucional diz competir, privativamente ao Presidente da república a edição de decretos autônomos (art. 84, VI). No tocante ao Poder Legislativo, a Carta Política diz que competirá privativamente à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal elaborar seu regimento interno e dispor sobre sua organização e funcionamento.

Em todos os casos, o texto constitucional ao garantir autonomia funcional ao Legislativo e ao Executivo se limita a assegurar apenas a edição de atos normativos. Nada menciona a Constituição acerca da aplicação e da interpretação destes dispositivos.

A Constituição se limita a utilizar a expressão “dispor” em todos os dispositivos citados (art. 51, III e IV, art. 52, XII e XIII e art. 84, VI da Constituição Federal).

A autonomia de dispor sobre normas de organização e funcionamento é unicamente assegurada pela Constituição nos termos da criação de atos normativos. Desta forma, apenas estaria isenta da apreciação judicial a edição de regimentos internos e decretos autônomos. Sua aplicação e interpretação estariam, *a priori*, condicionados à análise do Poder Judiciário.

Esta orientação importaria em atribuir aos atos do parlamento isenção de controle judicial apenas com relação a sua elaboração. A aplicação e a interpretação dos seus regimentos internos poderiam ser objeto de controle judicial.

Isso traria, ademais, uma uniformidade de tratamento nos casos de eventuais atos irregulares que ocorram no âmbito do parlamento.

Atualmente, um Ministro de Estado que não realiza as atribuições de determinado decreto organizacional da administração pública federal, ou então, um Secretário de Segurança que não cumprir resolução pode responder tanto no âmbito interno da administração, quanto no âmbito do Poder Judiciário pela eventual prática de ato ilícito ou crime contra a administração pública, o Presidente da Câmara dos Deputados que, por exemplo, deixa de conferir ao líder de uma bancada partidária o direito a se manifestar a qualquer tempo nos termos do art. 10, I do regimento interno da Câmara<sup>181</sup>, está sujeito apenas ao que determinar o regimento interno, ou seja, à eventual questão de ordem que seja levantada diante desta suposta irregularidade.

---

<sup>181</sup> Regimento interno da Câmara dos Deputados. Art. 10. O Líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas: I. Fazer uso da palavra, nos termos do art. 66, §§ 1º e 3º, combinado com o art. 89.

A identificação do tratamento dado aos decretos ao dado aos regimentos poderá permitir que um parlamentar que incorra em omissão e deixe de cumprir disposição regimental, responda não só perante o próprio parlamento, mas também perante eventual controle judicial do caso.

Leonardo Augusto de Andrade Barbosa defende referida orientação na medida em que entende que as normas regimentais do Legislativo sempre possuem relevância jurídica, constituindo sua violação em “descumprimento de regras de direito público vinculantes e indisponíveis”<sup>182</sup>.

Para o autor, além dessas normas serem consideradas como verdadeiros princípios e regras de direito público, seu cumprimento, por parte do parlamento, é obrigatório e de livre apreciação pelo Poder Judiciário, notadamente quando se tratar de matéria afeta ao processo Legislativo constitucional. Na concepção do autor, permitir a análise judicial das normas regimentais apenas nos casos em que haja ofensa direta à Constituição é, na verdade, “negar qualquer garantia eficaz ao processo de formação das leis”<sup>183</sup>.

Cristiane Macedo também partilha desta orientação ao defender que é obrigatório e por isso suscetível de apreciação judicial, não apenas o cumprimento de regras relativas ao processo Legislativo constitucional, mas também o cumprimento de todas as normas editadas com fundamento no poder autonormativo do Poder Legislativo. Para a autora, as normas regimentais integram “a conformação jurídica das prerrogativas inerentes ao exercício do mandato político” e “consustanciam garantias da cidadania frente ao Parlamento”<sup>184</sup>.

Identificar espaços de autonomia é fundamental para separação de poderes. Identificar os corretos contornos desta autonomia revela medida salutar à manutenção da separação de poderes e do controle do poder.

As normas acerca da organização e funcionamento do Executivo e do Legislativo possuem mesma origem, mesmo conteúdo, limites e mesma natureza jurídica.

---

<sup>182</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo Legislativo e Democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 190.

<sup>183</sup> Cfr. BARBOSA, op. e loc cit., p. 184.

<sup>184</sup> MACEDO, Cristiane Branco. *A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo Legislativo no Estado Democrático de Direito*. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Brasília, 2007, p. 213.

Em razão disso, devem ser reconhecidas como semelhantes e a elas deve ser atribuída a mesma eficácia *interna corporis*.

Se aos três poderes do Estado é garantida a independência, aos três, sem distinção, devem ser asseguradas autonomias. Na ausência de elemento que justifique a exigência de dar a atos análogos de poderes diferentes eficácias diferentes, é necessário reconhecer a eles tratamento uniforme no sentido de garantir-lhes a independência necessária ao exercício de suas funções.



## 6 Conclusão

A teoria da separação de poderes foi idealizada com o propósito de neutralizar a ação dos poderes do Estado e, assim, controlar o poder.

A neutralização tanto do poder Executivo como do Poder Legislativo é alcançada por meio da partilha de funções. Ao invés de uma divisão funcional, existe uma partilha de funções que impede a dominação de um função por apenas um poderes constituídos no Estado.

Para que cada um dos poderes exerça sua função ou então a parte dela que lhe cabe, é necessário que o faça de forma autônoma, sem interferência dos demais. Interferências dariam ensejo à subordinação entre poderes e maculariam a finalidade da partilha de funções entre eles.

Esta autonomia é assegurada aos poderes pela própria Constituição Federal. O texto constitucional afirmar que os poderes são harmônicos e independentes entre si (art.2º) e assegura, ainda, a cada um deles autonomias específicas necessárias para garantir sua independência.

As autonomias garantidas pela Constituição a todos os três poderes são de diferentes espécies. São asseguradas na medida das peculiaridades que cada um dos três poderes possui.

Entre estas autonomias está a autonomia que cada um dos poderes possui de dispor sobre sua organização e funcionamento. É garantia capaz de conferir a cada poder independência na realização das suas funções.

No âmbito do Poder Legislativo esta autonomia é exercida por meio da edição de regimentos internos, conjunto de normas de caráter interno que se presta a organizar e ditar a forma pela qual o parlamento exercerá suas funções. No âmbito do Poder Executivo, esta autonomia é exercida por meio da edição de decretos autônomos.

Além de disciplinarem a mesma matéria, tanto os regimentos internos quanto os decretos autônomos têm natureza de norma primária.

Tanto as resoluções (instrumentos normativos que veiculam os regimentos internos), quanto os decretos autônomos, buscam fundamento de validade direta e

exclusivamente na Constituição e são elaborados, com exclusividade, pelo órgão que os institui. Não há interferência do Executivo na elaboração das resoluções legislativas e não há interferência do Legislativo na edição dos decretos autônomos.

No âmbito do Poder Legislativo, os atos de caráter interno veiculados pelos regimentos internos possuem eficácia *interna corporis*. Esta eficácia impede a interferência externa dos demais poderes, notadamente do Poder Judiciário nos casos de descumprimento de norma regimental.

Precedentes do Supremo Tribunal Federal demonstram que a tendência da corte é reconhecer eficácia *interna corporis* aos atos regimentais do Legislativo e não interferir das questões internas. Atualmente, o Judiciário apenas interfere nos atos internos do parlamento nos casos de patente inconstitucionalidade e quando há violação de direitos subjetivos.

A aplicação e a interpretação da norma regimental são, portanto, realizadas pelo próprio parlamento nos termos autorizados pelas suas próprias regulamentações.

Tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal são encontrados institutos como, por exemplo, o instituto da questão de ordem que se presta a identificar e analisar eventuais descumprimentos das normas de organização e funcionamento do Legislativo.

No âmbito do Poder Executivo, aos atos de caráter interno veiculados por decretos autônomos também é reconhecida a eficácia *interna corporis*. Contudo, as consequências deste reconhecimento não são semelhantes àquelas que se operam no Legislativo.

Não há impedimento quanto ao controle, pelo Poder Judiciário dos casos de descumprimento de normas insculpidas em decreto organizacional.

As normas de organização e funcionamento do Poder Executivo são sindicáveis pelo Poder Judiciário. O próprio ordenamento jurídico pátrio permite que o descumprimento de normas internas de organização e funcionamento do Executivo seja apreciado pelo Judiciário nos casos em que há responsabilização criminal funcional dos membros do poder.

Há, portanto, uma responsabilização dupla do membro do Executivo que descumpre um decreto autônomo: aquela advinda da própria administração através da

instauração de procedimentos administrativos e sindicâncias e aquela advinda do Poder Judiciário.

Os regimentos internos do Legislativo e decretos autônomos do Executivo são atos normativos semelhantes. Estão fundamentados na mesma espécie de autonomia assegurada pela Constituição: a autonomia de dispor sobre normas de organização e funcionamento.

Além disso, têm o mesmo objeto. São atos normativos que tratam da mesma matéria e se dedicam a organizar o poder.

Possuem, ainda, a mesma natureza jurídica. São atos normativos primários cuja elaboração depende apenas do poder que os institui.

Tanto no âmbito da elaboração de regimentos internos quanto no âmbito da edição de decretos autônomos, limites são impostos pela Constituição. Norma regimental não poderá interferir na esfera de competência de outro ato normativo.

Por serem atos análogos, o tratamento diferenciado que recebem constitui um verdadeiro descompasso institucional.

Não há elemento que justifique a distinção de tratamento dado às normas de organização e funcionamento editadas pelo Legislativo e aquelas editadas pelo Executivo.

Diante disso, um tratamento uniforme deve ser atribuído a todas as normas de índole regimental, ainda que provenientes de poderes distintos.

Orientar a atuação do Poder Judiciário no sentido de identificar os regimentos internos ao decreto autônomo é a medida que mais se coaduna com a separação de poderes e a própria Constituição.

A Constituição assegura autonomia regimental apenas no que tange à criação normas de organização e funcionamento. Suas disposições são expressas no sentido de autorizar os poderes a editar referidas normas.

Esta orientação importa em atribuir aos atos do parlamento isenção de controle judicial apenas com relação a sua elaboração. Nessa sistemática, a aplicação e a interpretação dos seus regimentos internos poderiam ser objeto de controle judicial.

## 7 REFERÊNCIAS

ACKERMANN, Bruce. *The new separation of powers*. In Harvard Law Review, vol. 113, n. 3, jan. 2000.

AGRA, Walber de Moura. *Fraudes à Constituição: um atentado ao poder reformador*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000.

ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. *Montesquieu: sociedade e poder* In: Weffort, Francisco (org.), Os Clássicos da Política. 1,2. ed., São Paulo: Editora Ática, 1991: 111-120.

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. *Direito administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. *Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica*. Trad. Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy, 2008.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Considerações sobre a "regulação" no direito positivo brasileiro*. In Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, v. 3, n. 12, out. 2005.

ÁLVAREZ, Elviro Aranda. *Los Actos Parlamentarios No-Normativos y su Control Jurisdiccional*. Madri, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

AMAIMO, Morgan L. *La Constitution des États-Unis*. Paris: Librairie Marcel Rivière et Cie, 1947.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Decreto Autônomo: questões polêmicas*. Repertório de Jurisprudência” In IOB. Tributário, Constitucional e Administrativo. São Paulo: vol. I, n.. 14, julho/2003.

\_\_\_\_\_. *Decreto Autônomo: inovação da Emenda Constitucional n.32/2001*. Disponível em:

<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/viewFile/903/889>. Acesso em 30/10/2016.

\_\_\_\_\_. *Sobre a organização de poderes em Montesquieu*. Comentários ao Capítulo VI do Livro XI de “O Espírito das Leis”. Revista dos Tribunais, vol. 868, 2008.

AMORIM, Pierre Souto Maior Coutinho de. *A reintrodução do decreto autônomo com a EC n. 32/01*. In Informativo Jurídico Consulex 16, 4 (2002): 10.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *A justiça administrativa*. 6ª ed., Coimbra. Almedina: 2004

ARAGÃO, Alexandre Santos. *Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo: Educ/Idesp, 1997.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

ARISTÓTELES. *A Política*. 2. ed., (trad.) Mário da Gama Cury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.

ATALIBA, Geraldo. *Decreto Regulamentar no Sistema Brasileiro*. In Revista de Direito Administrativo n. 97.

\_\_\_\_\_. “Poder Regulamentar do Executivo”. In Revista Trimestral de Direito Público n. 57-58.

AVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. São Paulo: Malheiros, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARBOSA, Denis Borges. *A eficácia do decreto autônomo e outros estudos de Direito Público*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

BARBOSA, Rui. *Atos Institucionais*. Campinas: Russel, 2003.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo Legislativo e Democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BARROS, Sérgio Resende de. *Contribuição dialética para o constitucionalismo*. Campinas: Millennium, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O Triunfo Tardio do Direito Constitucional no Brasil)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

\_\_\_\_\_. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. *A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo*. In ARAGÃO; MARQUES NETO (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BELLAMY, Richard. *The Political Form of the Constitution: the Separation of Powers, Rights and Representative Democracy*. In *Political Studies*, XLIV, 1996.

BIGLINOS CAMPOS, Paloma. *Los vicios em el procedimiento Legislativo: la postura del tribunal constitucional em la sentencia 99/87*. In *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 8, n. 24, Septiembre - Diciembre, 1988, p. 211-228.

BINENBOJM, Gustavo. *O sentido da vinculação administrativa à juridicidade no direito brasileiro*. In ARAGÃO, Marques Neto (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

\_\_\_\_\_. *Uma teoria do direito administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar 2006.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10a. ed., revista e atualizada, São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. 10a. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BOND, Jon R. / Richard Fleisher. *The President in the legislative arena*. Chicago: The University of Chicago Press, 1990.

BOULOUIS, Jean. *L'influence des articles 34 e 37 sur l'équilibre politique entre les pouvoirs*, In: Favoreu, Louis (dir.), *Le domaine de la loi et du règlement*. 2. ed., Paris: Economica/Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1981: 195-207.

BOBBIO, Norberto. *O Positivismo Jurídico*. Lições de Filosofia de Direito. São Paulo: Ícone, 1996.

BREYER, Stephen G. et al. *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text, and Cases*. 6th Edition. Nova Iorque. Aspen Publishers. 2006.

BRITTO, Carlos Ayres. *Separação dos Poderes na Constituição Brasileira*. *Revista de Direito Publico*, pp. 115/127, 1981

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª. ed, São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

BUONOMO, Giampiero. *Contrastanti indirizzi sull'insindacabilità degli " interna corporis"*. In *Studi parlamentari e di politica costituzionale* 125, 1999, 61-70.

CACCURI, Antonio Edving. *Imunidades Parlamentares*. Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas, n. 73, jn-mar/1982.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

CAMPOS, Francisco. *Lei e Regulamento: matéria reservada à competência do Poder Legislativo – Limites do Poder Regulamentar – Direitos e Garantias Individuais*. In Revista Forense n° 146, p. 69-77.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 2ª. ed., Coimbra: Almedina, 1998.

\_\_\_\_\_. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Reimpr. Coimbra Ed., 1994.

CAPPELLETTI, Mauro. *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*. 2ª. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

\_\_\_\_\_. *Juízes Legisladores?*(trad.) Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

CARABBA, Manin. *La nuova disciplina dei controlli nela riforma amministrativa*. In Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico: 4, 1994, p. 955-1005.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle Judicial e Processo Legislativo - A observância dos regimentos internos das Casas legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CASTILLO, Antonia Navas. *Los acta 'interna corporis'" y el control judicial de los actos parlamentarios*. 1998. Tese de Doutorado. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

CAVALCANTI, Thermístocles Brandão. *Do Controle da Constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

CERASE, Francesco Paolo. *Indirizzo, controllo e accountability nella pubblica amministrazione italiana*. In Riv. trim. di diritto pubblico: 3, 1999, p. 803-811.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-Moderno*, tradução e prefácio de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CITTADINI, Antonio Roque. *O controle externo da Administração Pública*. São Paulo: Max Limonad, 1995.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A Atividade Legislativa do Poder Executivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

CORONA, Esperanza Gómez. *El control parlamentario en la jurisprudencia constitucional*. In Teoría y Realidad Constitucional 19 (2007): 365-396.

CYRINO, André Rodrigues. *O Poder Regulamentar Autônomo do Presidente da República: a espécie regulamentar criada pela EC n. 32/2001*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

\_\_\_\_\_. *O regulamento autônomo e a EC n.32/01: uma reserva da administração*. In Fórum Administrativo – Direito Público. Belo Horizonte, n. 33, nov. 2003, p. 3066-3089.

\_\_\_\_\_. *Revisitando o princípio da separação de poderes: algumas notas sobre a redefinição do espaço normativo do Poder Executivo*. In As perspectivas da advocacia pública e a nova ordem econômica,org. Zênio Ventura e Paulo Roney Fagúndez, Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006, pp. 81-102.

\_\_\_\_\_.*Separação de Poderes, Regulação e Controle Judicial: Por Um Amicus Curiae Regulatório*, In Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, n.20, nov/dez/jan 2009/2010, Bahia.

DAHL, Robert A. *On democracy*. New Haven: Yale University Press, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 14ª. ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2013.



DELCAMP, Alain. "L'autonomie des Parlements: réponses à un questionnaire." In *Informations constitutionnelles et parlementaires* 58.195 (2008): 37-62.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 20ª ed., São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia e terceirização, parceria público privada e outras formas*. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. *Direito Regulatório. Temas Polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DIEZ PICAZO, Luís María. *La Autonomía Administrativa de las cámaras parlamentarias*. In: *Cuadernos de los Studia Albornotiana*. Zargoza, 1985.

DURÁN, Antonio Paramio. GONZÁLEZ, M<sup>a</sup> Dolores Ayala. "En torno al control constitucional de normas y la autonomía de las Cámaras Legislativas: el caso de los 'interna corporis'." *Cuadernos de la Facultad de Derecho* 16 (1987): 287-296.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Fundamentales*. Madri, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

EISENMANN, Charles. *O direito administrativo e o princípio da legalidade*. In *Revista de Direito Administrativo*, . 56, abr.-jun., 1959.

ELY, John Hart. *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*. Harvard University Press, 1980.

\_\_\_\_\_. *Legislative and Administrative Motivation in Constitutional Law*. In *Yale Journal*, n.79, 1970.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 3ed. Rio de Janeiro: Forense, 1957.

FAVOREU, Louis et al. *Droit Constitutionnel*. 2. ed., Paris: Dalloz, 1999.

\_\_\_\_\_. *Tribunales Constitucionales Europeos y Derechos Fundamentales*. Madri, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da constituição*. São Paulo: Editora Max Limonad Ltda., 1986.

\_\_\_\_\_. *Conflito entre poderes: o poder regulamentar: noção e fundamento e o poder de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

\_\_\_\_\_. “Inovações na Jurisdição Constitucional Brasileira”. In Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, v. 16, p. 107-163, 2012.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. “O Judiciário frente à divisão dos Poderes: um princípio em decadência?” Revista da USP, São Paulo, n. 21, 1994.

FERREIRA, Eduardo O. *Imunidade Parlamentar*. Visão Jurídica.N.40, Ed.Escala. São Paulo-SP, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 39ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. *Do Processo Legislativo*. 7ª ed. Ver. Atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

\_\_\_\_\_. *O papel político do Judiciário na ordem constitucional vigente*. In Revista do Advogado. São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo, set.2008.

\_\_\_\_\_. *A autonomia do Poder Regulamentar na Constituição Francesa de 1958*. RDA, v.84, 1996, p. 35.

\_\_\_\_\_. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1997.

\_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1983.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub / Fernando. Limongi. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. *Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional*. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.29, 1995, pp. 175-200.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de direito administrativo*, 6. ed, São Paulo; Malheiros Editores, 2003.

\_\_\_\_\_. *Controle jurisdicional da administração pública*. In Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 44 (2000): 15-28.

FRANCISCO, José Carlos. *Limites constitucionais à função regulamentar e aos regulamentos*, Tese de Doutorado sob a Orientação do Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Ano de obtenção: 2003.

\_\_\_\_\_. “Agência Reguladora: atividade normativa”. In Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 11, 2002.

\_\_\_\_\_. *Função Regulamentar e Regulamento*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009. v. 01.

FURTADO, Lucas Rocha. *O Decreto Autônomo e a EC 32/2001*. In Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil. Ano IV, n. 21, jan-fev/2003.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GRABER, Mark A. *Resolving political questions into judicial questions: Tocqueville's thesis revisited*. In Vol. 21. *Constitutional Commentary*, 2004.

GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *A crise do Poder Judiciário, O Processo em Evolução*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição - contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da constituição*, (trad.) Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Três Modelos Normativos de Democracia*. In *A Inclusão do Outro*. Tradução George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

HAMILTON, Alexander / MADISON, James / JAY, John . *The Federalist*. New York: Metro Books, 2002.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *El derecho de la constitución*. San José, Costa Rica, Uricentro, 2004.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HORBACH, Carlos Bastide. *Controle judicial da atividade política. As questões políticas e os atos de governo*. In *Revista de Informação Legislativa* n. 182, abr/jun 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

\_\_\_\_\_. *O Direito das Agências Reguladoras Independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 4ª. ed. Coimbra: Armênio Amado Editor, 1976, trad. De João Baptista Machado.

KMIEC, Keenan D. *The origin and current meanings of 'judicial activism*. In *California Law Review*, 2004, vol. 92, pp. 1441-1477.

\_\_\_\_\_. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

LASSALE, Ferdinand. *O que é uma Constituição?* 2ª ed, São Paulo: Editora Minelli, 2006.

\_\_\_\_\_. *A Essência da Constituição*. 7ª ed, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

LEAL, Roger Stiefelmann. *O Efeito Vinculante na Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. *Comissão Parlamentar de Inquérito - substituição de membro da comissão - ato interna corporis*. In A e C: *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte. v.12. n.49. p.139-49. jul./set. 2012

LESSA, Pedro. *Do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1915.

LOCKE, John. *Two Treatises of Government*, 1690.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitución*. 2ª ed. esp. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1986.

LOPEZ, Ana Maria D'Avila, TIRADO, José Antonio. *Controle Jurisdicional dos Interna corporis Acta no Direito Espanhol*. In *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*, Curitiba, n.44(2006), p.29-42.

MACEDO, Cristiane Branco. *A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo Legislativo no Estado Democrático de Direito*. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

MARRARA, Thiago. *As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade*. In *Revista Digital de Direito Administrativo*, Ribeirão Preto. v. 1, n. 1, p. 23-51. 2014.

MAXIMILIANO, C. *Comentários à Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954.

MARTIN RETORTILLO, Lorenzo. *El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento*. In *Revista de Administración Pública*, n. 107. Madri: Instituto de Estudios Políticos, jan-fev, 2002.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

\_\_\_\_\_. *Ato de Governo*. In Revista de Direito Administrativo, 191 (1993): 67-85.

\_\_\_\_\_. *Controle Parlamentar da Administração*. In Revista de Informação Legislativa, 107 (1990): 111-130.

MEDEIROS, Carlos da Silva. *O Poder regulamentar e sua extensão*. In Revista de Direito Administrativo, v.20, p.1-5.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996

\_\_\_\_\_. Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. *Poder regulamentar ante o princípio da legalidade*. In Revista Trimestral de Direito Público, n.04, p. 71-78.

MENDES, Conrado Hübner. *Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis*, apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Cristina Murachco, São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MONTORO PUERTO, Miguel. *Control por la jurisdicción constitucional de los actos no Legislativos de las cámaras parlamentarias. Actualidade y perspectivas del Derecho Público*. In Homenaje al Profesor Fernando Garrido Falla. V.II. Madri: Complutense, 1991.

MORAES, Alexandre de. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais*, 2ª. edição, São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 408

MOTTA, Fabrício. *Função Normativa da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MURO, Ignacio Torres. *La Disciplina Parlamentaria Ante El Tribunal Constitucional*. In Revista Española de Derecho Constitucional 10.28 (1990).

NAVOT, SUZIE. *El controle jurisdiccional de los actos parlamentarios: un análisis comparado de la evolución jurisprudencial en España e Israel*. In Revista Española de Derecho Constitucional. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 77: 153-96, mai/ago 2006.

NEGRI, André Del. *Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo*. Teoria da Legitimidade Democrática. 2ª. Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

\_\_\_\_\_. *Processo Constitucional e Decisão Interna corporis*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ORTEGA SANTIAGO, Carlos. *La inviolabilidad parlamentaria, las funciones propias de los parlamentarios y la doctrina de los interna corporis acta en la Jurisprudencia reciente de la Corte Costituzionale italiana*. In Teoria y Realidad Constitucional. Madrid. n.3. p.165-92. jan./jun. 1999.

PASCUAL MEDRANO, Amelia. *La Ley y el Reglamento en el Derecho Constitucional Francés*. In Revista de Estudios Políticos, n. 106, p.179-229, out./dez. 1999.

PEREIRA, Alethea Patricia Soares Santos. *A Atuação do Conselho de Ética nos Casos de Quebra de Decoro Parlamentar nas 52ª e 53ª Legislaturas*. Monografia apresentada ao Programa de Pós- Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como parte da avaliação do Curso de Especialização em Política e Representação Parlamentar em 2012.

PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo de suas origens e evolução*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967*. 2. ed, São Paulo: Rev. Tribunais, 1970, Tomo III.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. *Os regulamentos jurídicos e os regulamentos de organização: breve estudo de sua aplicação no Direito Brasileiro*. In *Direito Regulatório. Temas Polêmicos*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2003.

RAMOS, Elival da Silva. *Controle de constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução*, São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. *Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos*, São Paulo: Saraiva, 2013.

SALDANHA, Nelson. *O Estado Moderno e a Separação de Poderes*. São Paulo: Saraiva, 1987.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *A constituição reinventada pela jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SAMPAIO, Marco Aurélio. *A Medida Provisória no Presidencialismo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA FILHO, Derly Barreto. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24<sup>a</sup>. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

\_\_\_\_\_. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, 7<sup>a</sup>. edição, São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. *Comentário contextual à Constituição*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SUSTEIN, Cass. *After the rights revolution: reconceiving the regulatory state*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

SUORDEM, Fernando Paulo da Silva. *O princípio da separação de poderes e os novos movimentos sociais: a administração pública no Estado moderno - entre as exigências de liberdade e organização*. Coimbra: Almedina, 1995.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris Editor, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*, São Paulo: Itatiaia, 1987.

TORRES DEL MORAL, Antonio. *Artículo 72.1. La autonomía de las cámaras y los estatutos parlamentarios*. In Comentarios a las leyes políticas. Dirigidas por Oscar Alzaga Villamil. Tomo VI, Madri: Edersa, 1989.

TORRES MURO, Ignacio. *El control de los actos parlamentarios en Inglaterra*". In Revista Española de Derecho Constitucional, n. 43. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionais, 1995.

\_\_\_\_\_. *El control de los actos parlamentarios: la experiencia italiana*. In Revista Española de Derecho Constitucional, n. 17. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionais, 1986.

VARELLA, Alexandre Augusto Castro. *As decisões do Presidente da Câmara dos Deputados às Questões de Ordem: ato técnico ou político?* Brasília: Monografia do Curso de Especialização em Administração. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Câmara dos Deputados: Brasília, 2007.

VERKUIL, Paul R. *Separation of Powers, The Rule of Law and the Idea of Independence*. Disponível em: <http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol30/iss2/8>.

VIEIRA, Fernando Sabóia. *Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Legislativo Decisório Legislativo*. Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política em Janeiro de 2009.

WALDRON, Jeremy. *The Core of the Case Against Judicial Review*. In The Yale Law Journal, n. 115, p. 1346 a 1406.