

Práticas Parlamentares e Convenções Constitucionais

José Adércio Leite Sampaio*

Resumo

As práticas parlamentares desenvolvem um papel importante nas democracias modernas. Em suas diversas modalidades, praxe, precedente e convenções, elas são responsáveis pelo estabelecimento do equilíbrio dinâmico entre estabilidade e flexibilidade política e legislativa. Entre todas, as convenções constitucionais gozam de maior longevidade e grau de vinculação. Sua aplicação em Estados que adotam Constituições rígidas é polêmica. Entretanto, a literatura identifica sua presença em diversos deles, inclusive *contra constitutionem*. No Brasil, tanto as práticas em geral, quanto as convenções constitucionais em particular encontram especial obstáculo em se firmarem, em vista de da instabilidade política, da tendência à positivação das normas de costumes parlamentares e de arranjos partidários e interpoderes nem sempre inspirados no bem comum.

Palavras-chave: Convenções Constitucionais. Direito Parlamentar. Práticas Parlamentares. Práticas Políticas no Brasil.

Introdução

As convenções constitucionais e as práticas parlamentares são pouco estudadas no Brasil. Quando se encontra a primeira expressão, quase sempre está referida ao poder constituinte originário ou derivado, nada ou pouco tratando de comportamentos políticos acordados como normas não escritas a serem seguidas nos trabalhos dos três Poderes, dentro e entre eles¹. As menções a práti-

Recebido em: 19/07/2017 | Aprovado em: 20/08/2017

<http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v31i2.7227>

* Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e da Escola Superior Dom Helder Câmara. Procurador da República. E-mail: joseadercio.contato@gmail.com

¹ BARACHO, José Alfredo de O. Teoria Geral do Poder Constituinte. *Revista de Informação Legislativa*, v. 74, p. 33-686, 1982; PAUPÉRIO, A. Machado. A objetivação da justiça. *Revista de Ciência Política*, v. 27, nº. 2, p. 44-49, 1984; SAMPAIO, José Adércio Leite. *A Constituição Reinventada pela Jurisdição Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 100; MAGALHÃES, José Luiz Quadros. *O Estado Plurinacional na América Latina*. 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/2sBZcVc>>. Acesso em: 11 out. 2017; ARAÚJO, Luis Cláudio Martins de. Supremacia ou Diálogos Judiciais? O Desenvolvimento de uma Jurisdição Constitucional Verdadeiramente Democrática a partir da Leitura Institucional. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro*, v. 3, p. 1-45, 2014.

cas parlamentares são quase sempre pouco elogiosas, referidas a patronagens, clientelismos e fisiologias do que às atividades legislativas de cumprimento legítimo do múnus constitucional que haveria de ser a centralidade do sistema democrático institucionalizado². Investigar o assunto, portanto, é uma tarefa desafiadora e tormentosa.

O presente artigo procura dar uma contribuição e um estímulo ao debate em torno dos *habiti* parlamentares. A ausência da sua discussão pode ser uma das causas, provavelmente, a menos importante, do déficit de institucionalidade ou de maior republicanismo no macroprocesso decisório da política do Brasil. A luz da discussão e do aprofundamento acadêmico pode auxiliar à autocompreensão identitária das virtudes e mazelas brasileiras, mas também fornece elementos heurísticos e epistemológicos para correção de rumos. Nenhum caminho de consolidação dos valores democráticos prescinde do protagonismo do parlamento; tudo que conduza a esse protagonismo deve ser, criticamente, examinado e defendido. Examinar o que sucede na vida parlamentar é, portanto, um imperativo do constitucionalismo democrático.

Inicialmente, são analisadas as práticas parlamentares e suas variações, seguidas pelo estudo das convenções constitucionais. Na sequência, dá-se uma especial atenção às convenções constitucionais face às constituições rígidas, bem como às Convenções Constitucionais no Brasil. Na última seção, são examinadas as práticas e praxes parlamentares. Ao final, apresentam-se breves considerações sobre a análise desenvolvida neste trabalho.

Práticas parlamentares e suas variações

“Prática parlamentar” tem um sentido amplo e outro restrito. Em sentido amplo, congrega uma variedade de condutas e normas que habitam o mundo legislativo. Dentre elas estão os precedentes, as normas de correção constitucional e as convenções parlamentares. Em sentido estrito, dizem respeito às “meras práticas” ou “práticas de mera conduta” que repercutem apenas sobre o

² Vejam-se, dentre outros: DIMENSTEIN, Gilberto. *A República dos Padrinhos: Chantagem e Corrupção em Brasília*. São Paulo: Brasiliense, 1988; KRIEGER, Gustavo; RODRIGUES, Fernando; BONASSA, Elvis C. *Os Donos do Congresso: A Farsa na CPI do Orçamento*. São Paulo: Ática, 1994; VAZ, Lúcio. *A Ética da Malandragem: No Submundo do Congresso*. São Paulo: Geração, 2005.

sujeito que as pratica, não gerando direitos ou obrigações, quando muito, induzindo expectativas de sua repetição ou regularidade³.

As normas de correção são pautas de boa educação e de respeitabilidade tanto interna, nas interações entre membros de um mesmo órgão e poder, quanto externa, nas relações com outros órgãos ou poderes. Espera-se que os membros do Legislativo desenvolvam entre eles relações de urbanidade, por mais que divirjam no campo ideológico ou partidário. Assim, também, como instituição, o Parlamento deve ter um trato respeitoso – por vezes, cerimonial – com os outros Poderes e órgãos constitucionais. O descumprimento dessas normas pode gerar mal-estar e, ocasionalmente, crises interinstitucionais, normalmente, não muito sérias⁴. Elas diferenciam-se das convenções, que serão mais bem estudadas adiante, que contariam com a obrigatoriedade – maior transcendência objetiva (da matéria tratada) e subjetiva (dos atores envolvidos) – além de uma sanção política mais grave⁵. Práticas e usos ou praxes seriam produto da necessidade de eficiência e da regularidade de conduta, conferindo previsibilidade às relações políticas, mas sem importarem obrigação. São, em regra, um projeto de convenção (ou de costume), na qual se convolam, quando adquirem o sentimento da obrigatoriedade⁶.

Os precedentes políticos, por sua vez, são atos ou decisões, no âmbito da política, que geram expectativas mais ou menos fortes de repetição, conforme o objeto, o contexto e os agentes que interagem. Embora se queiram distinções canônicas entre essa pluralidade de situações e comportamentos políticos⁷, existe mais entre eles gradualidade ou potencial de conversão dos menos aos mais exigentes vínculos de obrigação. Há, por exemplo, quem distinga as normas de correção, caracterizadas pela prática descontínua de atos de bom trato e educação política, mas com alguma relevância institucional, das meras práticas, expressas em comportamentos mais ou menos regulares, muito mais diversos e com baixo significado funcional⁸.

³ RESCIGNO, Giuseppe U. *Le Convenzioni Costituzionali*. Padova: Cedam, 1972, p. 147-148.

⁴ RESCIGNO, 1972, p. 149.

⁵ TREVIJANO, Pedro José G. *La Costumbre en Derecho Constitucional*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1989, p. 625.

⁶ BRAZIER, Rodney. The Non-Legal Constitution: Thoughts on Convention, Practice and Principle. *Northern Ireland Legal Quarterly*, v. 43, n. 3, p. 262-287, 1992, p. 270; CYR, Hugo. *Canadian Federalism and Treaty Powers: Organic Constitutionalism at Work*. Brussels: Peter Lang, 2009, p. 133.

⁷ LISBOA, Carolina C.G. *Normas Constitucionais Não Escritas: Costumes e Convenções da Constituição*. Tese de Doutorado. São Paulo; USP, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2uNTkK7>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

⁸ TREVIJANO, 1989, p. 619.

Entretanto, as meras práticas podem gerar precedentes e vice-versa. A depender do contexto e interpretação, condutas de respeito entre poderes podem ser mais que cortesia ou correção ou práticas, mas normas convencionais e jurídicas. Veja-se, por exemplo, o Art. 2º da Constituição brasileira⁹. As práticas, como os precedentes¹⁰ e as normas de correção¹¹ podem transforma-se em convenções e costumes constitucionais, à medida que se tornem regularidades de condutas acompanhadas da *opinio* ou a *opinio juris*, respectivamente. Não há, de regra, uma demarcação muito nítida entre uma convenção e uma prática em devir, senão um problema de graduação¹². Assim, também, em face dos precedentes¹³. No âmbito do direito parlamentar, diz-se até que, a depender da matéria, do ambiente e dos personagens que os praticaram ou em face quem foram praticados, os precedentes seriam verdadeiros “direitos não escritos”.¹⁴

As Convenções Constitucionais

As convenções constitucionais desenvolveram-se no âmbito do constitucionalismo material da Grã-Bretanha¹⁵. Segundo Dicey¹⁶, elas seriam uma parte significativa do direito constitucional britânico que reuniria costumes, práticas, máximas ou preceitos que não seriam reconhecidos nem aplicados pelos tribunais. Como se trata de normas não escritas e submetidas ao domínio da política, apresentam significado impreciso, sendo descritas, normalmente, em termos gerais. A sua aceitação pode ser certa, mas o seu conteúdo nem sempre

⁹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 out. 2017.

¹⁰ PIZZORUSSO, Alessandro. *Delle Fonti del Diritto. Commentario del Codice Civile, Art. 1-9*. Bologna: Zanichelli Editore, 1977, p. 503

¹¹ TREVIJANO, 1989, p. 625-626

¹² MUNRO, Colin R. Laws and Conventions Distinguished. *Law Quarterly Review*, v. 91, nº. 2, 1975, p. 59-60.

¹³ JENNINGS, Ivor. *The Law and the Constitution*. London: University of London Press, 1963, p. 136.

¹⁴ TREVIJANO, 1989, p. 618.

¹⁵ BRADLEY, A. W.; EWING, K. *Constitutional and Administrative Law*. Essex: Pearson, 2007, p. 20. Na Grã-Bretanha, as convenções levaram ao Direito constitucional antigas regras do Common Law, adaptando-as aos novos tempos e permitindo a assimilação do direito tradicional à nova ordem política (mudança do centro de poder do monarca ao parlamento e, depois, ao gabinete). A instituição do gabinete ter-se-ia dado quase totalmente por meio de convenções. (PERALES, Ascención E. Las Convenciones Constitucionales. *Revista de Estudios Politicos*, nº. 53, p. 125-150, 1986, p. 127).

¹⁶ DICEY, Albert V. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 8 ed. London: Macmillan, 1915, p. 277.

pode ser expresso em fórmulas escritas e bem delineadas¹⁷. São os atores envolvidos que decidem sobre o seu conteúdo e é, por essa aplicação, que se pode extrair sua existência e reduzir o espaço de incerteza sobre seu significado¹⁸.

Não faltam esforços, ainda assim, para as definir. Um dos mais aceitos, exige a presença de três elementos constitutivos: (a) a existência de, pelo menos, um precedente; (b) as crenças dos atores constitucionais de que se acham a ele vinculados, e (c) a presença de um fundamento, segundo os princípios constitucionais, convicções, ideologia ou valores políticos vigentes, que sustenta a convenção^{19,20}.

Um redesenho desses elementos possibilitaria a sua aproximação com os costumes, como seu elemento objetivo, dado pela prática ou precedente reiterado pelos atores políticos; e seu elemento subjetivo, com a convicção de que se trata de uma obrigação, mesmo que subjetivamente dela discorde. Esse aspecto subjetivo, como visto, diferenciaria a convenção (como também os costumes) dos usos e práticas políticos ou constitucionais²¹.

Vários precedentes, crenças firmes e uma razão convincente dão origem a uma convenção forte, enquanto uma convenção baseada em um precedente apenas, crenças divergentes ou uma razão pouco persuasiva será menos forte²². A validade de uma convenção pode ir de um certo grau de dúvida e contestabilidade a normas universalmente admitidas e jamais violadas²³. A crença na obrigatoriedade, fundada numa razão persuasiva²⁴, entretanto, pode converter um

¹⁷ MUNRO, 1975, p. 234; BRAZIER, 1992, p. 268; LEYLAND, Peter. *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*. Oxford: Hart Publishing, 2007, p. 27-28.

¹⁸ POST, Paul. W. *The Spitzenkandidaten Procedure. Genesis and Nemesis of a Constitutional Convention*. LL.M Thesis. Leiden: Leiden University, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2svf0gp>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

¹⁹ Há quem advogue uma leitura baseada na obrigação derivada da forma de emergência de uma convenção. Haveria uma ação convergente de expectativas e ações de que resultaria o vínculo e a convenção. (JACONELLI, Joseph. Do Constitutional Conventions Bind? *The Cambridge Law Journal*, v. 64, n. 1, p. 149-176, 2005, p. 173).

²⁰ JENNINGS, 1963, p. 135-136.

²¹ BRAZIER, 1992, p. 270; CYR, 2009, p. 133.

²² POST, 2015, p. 31.

²³ DICEY, 1915, p. 26.

²⁴ Embora, para muitos, o elemento de justificação seja o mais fraco dos três apresentados por Jennings (MARSHALL, Geoffrey. *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*. Oxford: Clarendon Press, 1986, p. 12). Como uma norma tende a se desgarrar de seus motivos, a compreensão das “razões” de uma convenção deve ser buscada no contexto histórico de seu aparecimento e nos motivos que levam à sua permanência. A convenção constitucional de que o primeiro ministro britânico deve renunciar se perder a maioria na Casa dos Comuns nasceu com a tentativa frustrada do ministro Robert Peel governar sem contar com essa maioria. (BARBER, Nick. *The Constitutional State*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 84).

simples precedente numa convenção aceita de forma generalizada²⁵. Ou, para alguns, minoritariamente, até dispensaria um precedente se houver um acordo expresso entre os principais atores políticos²⁶. Seu objeto é variável, havendo as que dizem respeito à estrutura ou, mais comumente, ao funcionamento dos órgãos fundamentais do Estado e as que disciplinam apenas seus órgãos auxiliares; as que regulam situações básicas ou centrais da política e as que cuidam de simples questões procedimentais²⁷.

As convenções também se acham submetidas às vicissitudes do tempo, dos valores e da realidade política, deixando de existir pelo desuso, pelo descumprimento aceito pelos seus destinatários ou pela vontade expressa ou tácita de quem detenha poder, igualmente aceito, para contraordenar²⁸. Num ambiente de câmbio político, as crenças e as razões podem servir como instrumentos de mudança ou ajuste do precedente. Entretanto, se houver uma ruptura do precedente, decorrente da alteração das crenças dos atores constitucionais ou dos motivos pertinentes, a convenção está a um caminho do fim, precipitado com o seu desuso e desnecessidade²⁹.

Mesmo sem esse processo, é possível haver o desaparecimento de uma convenção pela sua introdução no texto constitucional ou por sua conversão noutro tipo de norma³⁰. A extinção, assim como o nascimento de uma convenção, raramente se manifesta de maneira precisa e, tirante a sua convalidação em outro tipo de norma, formal³¹. O tempo de vida é variável. Algumas são mais estáveis e longevas do que as normas legais, enquanto outras seguem os destinos das mudanças de relações políticas concretas³².

Embora sejam caracterizadas pela fluidez, é possível identificar claramente algumas convenções em vigor na Grã-Bretanha, seu berço e espaço de maior relevância, dentre as quais, citem-se:

²⁵ JENNINGS, 1963, p. 136.

²⁶ BAKER, Dennis; JARVIS, Mark. The End of Informal Constitutional Change in Canada?. In MacFARLANE, Emmett (ed). *Constitutional Amendment in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, p. 185-207, 2016, p. 193; HEARD, Andrew. *Canadian Constitutional Convention. The Marriage of Law and Politics*. Toronto: Oxford University Press, 1991, p. 7.

²⁷ PERALES, 1986, p. 137.

²⁸ MARSHALL, 1986, p. 217.

²⁹ POST, 2015, p. 35-36.

³⁰ POST, 2015, p. 36.

³¹ PERALES, 1986, p. 133.

³² MACKINTOSH, John Pitcairn. *The British Cabinet*. Second Edition. London: Stevens & Sons Limited, 1968, p. 12; RESCIGNO, 1972, p. 124.

- (a) a escolha, pela rainha, do líder do partido vencedor nas eleições para a Casa dos Comuns, como primeiro ministro;
- (b) a exigência de que os membros do gabinete sejam integrantes de uma das duas Casas do Parlamento;
- (c) os ministros da Coroa são individualmente e coletivamente responsáveis perante o Parlamento;
- (d) a dissolução do Parlamento pela Coroa a pedido primeiro ministro;
- (e) a necessidade de sanção real aos projetos de lei do Parlamento;
- (f) a impossibilidade de veto real sem requerimento do primeiro ministro;
- (g) a vedação de projetos de lei que alterem os poderes reais sem a aquiescência do monarca
- (h) o discurso da rainha na abertura do ano legislativo, uma das poucas convenções envolvidas em formalidades.
- (i) o parlamento deve ser convocado para se reunir pelo menos uma vez por ano;
- (j) os juízes não devem desempenhar um papel ativo na vida política;
- (k) os parlamentares não devem criticar o poder judiciário³³.

As convenções constitucionais, para a maioria dos estudiosos, não seriam normas jurídicas, porque lhes faltaria a produção pelo Legislativo ou mesmo pelo Judiciário; tampouco seriam regras morais, pois seriam produto de acordos e práticas políticas³⁴. Estariam, em verdade, no campo da “moralidade política positiva”³⁵, da “moralidade pública”³⁶ ou “constitucional”³⁷. A impossibilidade de discussão judicial das convenções tem sido reconhecida pelas Cortes³⁸. O caráter meramente político ou de moralidade constitucional é objeto de controvérsia há algum tempo. Para alguns autores, o fato de não ser judicializável não lhe retiraria a natureza jurídica, pois elas seriam normas reconhecidas e

³³ DICEY, 1915, p. 279; LEYLAND, 2007, p. 28 ss; BARBER, 2010, p. 82.

³⁴ PHILLIPS, Owen H. *The Constitutional Law of Great Britain and the Commonwealth*. London: Sweet And Maxwell, 1957, p. 25.

³⁵ MILL, John Stuart. Considerations on Representative Government. In MILL, John S. *On Liberty and Other Essays*. Ed. by J. Gray. Oxford: Oxford University Press, 1991, p. 270.

³⁶ FREEMAN, E. *Growth of the English Constitution from the Earliest Times*. 3. ed. London: MacMillan, 1876, p. 114-115.

³⁷ DICEY, 1915, p. 277; JACONELLI, 2005, p. 151.

³⁸ CANADÁ. Suprema Corte. *Ontario Hydro v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1993]. 3 S.C.R. 327. Disponível em: <<http://bit.ly/2tFvUbl>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

garantidas para o exercício do poder estatal, ainda que sua aplicação fosse flexível e adaptável às relações políticas que se modificam continuamente³⁹.

Nem todas as normas jurídicas são passíveis de aplicação pelos tribunais ou são em limitada expressão, como as chamadas normas constitucionais de eficácia limitada, enquanto não for aprovada a lei de integração⁴⁰. A Constituição neerlandesa, por exemplo, proíbe o controle de constitucionalidade de leis e tratados (art. 120), deixando-a à discricionariedade legislativa e à mera aplicação judicial indireta, por meio do desenvolvimento que lhe dão as leis⁴¹.

Há autores que vão mais longe, afirmando que algumas convenções podem ser exigíveis direta ou indiretamente perante as cortes, se e quando estiver em discussão a validade de uma norma ou a sua interpretação de acordo com uma convenção⁴². Um exemplo sempre mencionado a esse propósito é o caso *Factortame*, em que um tribunal reconheceu o valor jurídico da convenção que governava a relação entre o direito europeu e inglês⁴³.

Nesse mesmo sentido, em *Attorney-General v. Jonathan Cape Ltd.*, de 1976, e em *Reference Re Resolution to amend the Constitution*, de 1981, discutiu-se o conceito e características das convenções, sem, no entanto, haver reconhecimento de repercussão fora do plano estritamente político⁴⁴. Domina a orientação teórica e jurisprudencial de que um conflito entre lei e convenção, Constituição e convenção, quando admitido num processo judicial, deve ser resolvido a favor da lei e da Constituição, respectivamente^{45,46}.

A diferença seria, para outros, ou de efeito ou de grau. No primeiro caso, haveria de se identificar as convenções que são estritamente observadas⁴⁷ ou

³⁹ JELLINEK, George. *Reforma y Mutación de la Constitución*. Trad. Christian Förster. Madrid: CEPC, 1991, p. 39.

⁴⁰ SAMPAIO, José Adércio Leite. *Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 328-329.

⁴¹ PHILLIPS, 1957, p. 25; POST, 2015, p. 28.

⁴² ALLAN, Trevor. *Law, Liberty, and Justice: The Legal Foundations of British Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 1993, p. 244.

⁴³ ELLIOT, Mark. Parliamentary Sovereignty and the New Constitutional Order: Legislative Freedom, Political Reality and Convention. *Legal Studies*, v. 22, n. 3, p. 340-375, 2002, p. 371; BARBER, Nick. Laws and Constitutional Conventions. *Law Quarterly Review*, v. 125, n. 2, p. 294-309, 2009, p. 300. Na Noruega, porém, elas seriam judicializáveis. (ELSTER, Jon. *Constitutions and Constitution-Making*. Draft, 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2tRMq8r>>. Acesso em: 11 jan. 2017).

⁴⁴ LEYLAND, 2007, p. 26.

⁴⁵ Se é judicializável, deixa de ser convenção: BRADLEY, Curtis A. Doing Gloss. *The University of Chicago Law Review*, v. 84, p. 59-80, 2017, p. 77.

⁴⁶ CANADÁ. Suprema Corte. *Reference Re Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753. Disponível em: <<http://bit.ly/2t68eMK>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

⁴⁷ PIZZORUSSO, Alessandro. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Vol. II. Madrid, 1984, p. 426.

reconhecidas pela comunidade⁴⁸. No segundo caso, mas próprio à interconexão entre política e direito, haveria uma espécie de relação contínua entre uma convenção e uma norma constitucional positiva⁴⁹, não sendo raro que haja a sua positivação como sucedeu com a convenção constitucional nos Estados Unidos que limitava o exercício do cargo de presidente a dois mandatos. Depois que o presidente Franklin D. Roosevelt foi eleito pela terceira vez, ela foi convertida na Emenda Constitucional Vigésima-Segunda em 1951⁵⁰.

Parece exato concluir-se que as convenções integram o direito, embora, de regra, possuam, como princípios de funcionamento político (ou costumes políticos) que são, destinatários e aplicação restritos, ainda que seus efeitos possam interessar a toda comunidade ou contem mesmo com seu apoio⁵¹. Seja como for, o descumprimento de uma convenção constitucional pode, de acordo com o seu objeto, gerar consequências que vão de advertência, constrangimento, ostracismo informal, não reeleição e boicote até o desencadeamento de uma séria crise política⁵². O exemplo sempre lembrado vem da Grã-Bretanha. A Casa dos Lordes recusou o projeto de lei orçamentária, aprovado pela Casa dos Comuns, contrariando a convenção que a proíbe de o fazer⁵³.

Convenções Constitucionais e Constituições Rígidas

É discutível a compatibilidade das convenções com as constituições rígidas⁵⁴. A única possibilidade de validá-las, para alguns, seria introduzindo-as

⁴⁸ ORESTANO, Riccardo. Dietro la Consuetudine. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, nº. 3, p. 521-536, 1963, p. 530

⁴⁹ BARBER, 2009, p. 309.

⁵⁰ STRAYER, Barry L. *Canada's Constitutional Revolution*. Edmonton: The University of Alberta Press, 2013, p. 178. Na União Europeia, menciona-se a competência parlamentar de investigação que teve início no âmbito do próprio Parlamento Europeu, mas que acabou sendo incluído no artigo 226 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (POST, 2015, p. 29).

⁵¹ TREVIJANO, 1989, p. 621-622; ELLIOT, 2002; ALLAN, Trevor. *The Sovereignty of Law: Freedom, Constitution and Common Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 56.

⁵² ELSTER, 2013.

⁵³ LEYLAND, 2007, p. 27.

⁵⁴ LAFERRIERE, Julien. La coutume constitutionnelle, son rôle et sa valeur en France. *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, n. 1, p. 23-42, 1944, p. 24.

no texto constitucional^{55,56}. Há quem as aceite, quando promoverem e, de fato, dinamizarem o texto constitucional. Em, pelo menos, duas hipóteses haveria essa promoção e dinâmica: quando forem meios indispensáveis para assegurar o respeito à Constituição, no caso, por exemplo, em que sua observância seja forma de evitar-lhe um atentado, e quando a execução das normas constitucionais dependerem, no âmbito de colegiados, de um amplo espaço de discricionariedade, o que exigiria uma concertação entre seus membros para o funcionamento adequado⁵⁷.

A sua admissibilidade comportaria limites, como sucede com os costumes em geral, havendo de ser rejeitadas as *contra constitutionem* ou que atentem contra identidade e a forma substantiva do Estado⁵⁸. Há, no entanto, quem as aceite de modo amplo como reflexos das necessidades políticas de funcionamento dentro de certa margem de flexibilidade e da própria manutenção do sistema de fontes do direito, por meio de sua dinâmica fluidez adaptativa a novas realidades e demandas⁵⁹, feito ‘carnes que cobrem os ossos secos’ das normas, fazendo atuar a Constituição real e adaptando-a à evolução das ideias⁶⁰.

O tema é, como se observa, ainda polêmico. Certo é que, na prática, as convenções são encontradas em diversos países que adotam aquelas Constituições, inclusive afrontando-as, o que leva alguns a afirmar que a discussão teórica sobre a sua admissibilidade pelos sistemas ou sobre o seu valor jurídico é atropelada pela realidade⁶¹. Os exemplos são vários. Nos Estados Unidos⁶², são mencionadas, dentre outras, as seguintes:

⁵⁵ Na Suíça, esse processo de formalização da mudança informal é chamado de “Nachführung des Verfassungstext” (KOTZUR, Markus. Constitutional Amendments and Constitutional Changes in Germany. In KONTIADES, Xenophón I. (ed.). *Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*. London: Routledge, 2013, p. 136).

⁵⁶ VEGA, Pedro de. *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*. Madrid: Tecnos, 1985, p. 183-184; SANTOS, José Manuel V. *La Reforma Constitucional en España*. Madrid: La Ley, 2007, p. 45).

⁵⁷ TESAURO, Affonso. Le Consuetudine Costituzionale e Le Norme di Correttezza Costituzionale. In: *Scritti in Memoria di Vittorio Emanuele Orlando*. Vol. II. Padova: Cedam, 1957, p. 506.

⁵⁸ MORTATI, Costantino. *La Costituente. La Teoria, La Storia, Il Problema italiano*. Roma: Darsena, 1945, p. 67; 171 ss; VIRGA, Pietro. *Liberta Giuridica e Diritti Fondamentali*. Milano: Giuffrè, 1947, p. 260.

⁵⁹ ANSON, William R. *Loi et Pratique Constitutionnelles de l'Angleterre. Le Parlement*. Trad. C. Gandilhon. Paris: V. Giard et E. Briere, 1903, p. 40; PERALES, 1986, p. 128.

⁶⁰ JENNINGS, 1963, p. 83.

⁶¹ JEANNEAU, Benoît. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Paris: Dalloz, 1972, p. 58.

⁶² No início da história constitucional norte-americana, desenvolveu-se a ideia de “political usage” como elemento do direito comum que servia como instrumento contra governo despótico. (WHITTINGTON, Keith E. The Status of Unwritten Constitutional Conventions in the United States. *University of Illinois Law Review*, n. 5, 2013, p. 112). Há quem não reconheça convenções constitucionais nos Estados Unidos (ZOLLER, Elizabeth. La Question de Regles Non Écrits aus États-Unis. In: AVRIL, Pierre. VERPEAUX, Michel. *Las Regles e Principes Non Écrits en Droit Public*. Paris: Ed. Pantheon Assas, p. 143-151, 2000).

- (a) Os membros do colégio eleitoral para eleição do presidente da República são escolhidos pelo voto popular com a incumbência de votar no candidato vitorioso no distrito de votação, devendo cumprir fielmente o seu mandato, à exceção de Maine e Nebraska⁶³.
- (b) Quando o presidente da República assume o cargo, os ocupantes de altos executivos renunciam a seus postos.
- (c) Embora o presidente dependa da autorização do Senado para nomeação de alguns cargos públicos federais, ouvindo os representantes do seu partido no Estado, se, por acaso, lá tiverem de ser exercidos, pode dispensá-los sem necessidade do consentimento senatorial.
- (d) O número de juízes e as competências⁶⁴ da Suprema Corte não devem ser alterados pelo Congresso, ainda que, formalmente, possa fazê-lo.
- (e) Não obstante a Constituição exigir que o presidente de tempos em tempos apresente a situação em que se encontra a União (*State of the Union*), virou convenção que o faça pessoalmente antes da sessão conjunta do Congresso que dá início ao ano legislativo.⁶⁵

Há mais: na Suíça, o governo é integrado, proporcionalmente, por representante dos diversos partidos no Parlamento. Esses membros atuam sempre de forma colegiada, de modo que defendem todas as decisões que o colegiado toma,

⁶³ Essa convenção já consta da legislação estadual em diversos Estados, porém (ELSTER, 2013, p. 31).

⁶⁴ O Congresso aprovou, em 2006, uma lei que afastava o controle de constitucionalidade de suas normas, baseando-se no poder constitucional que lhe confere a Constituição para dispor sobre a jurisdição de apelo, inclusive criando-lhe exceções. A lei foi declarada inconstitucional em *Hamdan v. Rumsfeld*. Elster interpreta essa situação como se o Congresso estivesse estrangido a não exercer essa competência até então, devido a uma convenção constitucional. Assim também a resistência ao Court-Packing Plan de Roosevelt para alterar o número de membros da Suprema Corte fez nascer uma norma não escrita proibindo a prática. (ELSTER, 2013, p. 30). A Corte afirmou sua competência, embora o debate se tenha dado mais em torno da compatibilidade da criação de comissões militares especiais, pela Administração Bush, ao Código Uniforma da Justiça Militar e a Convenção de Genebra de 1949, considerada incorporado ao Código. A conclusão: havia incompatibilidade. (ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. *Hamdan v. Rumsfeld*. 548 U.S. 557. 2006. Disponível em: <<http://bit.ly/2uQntra>>. Acesso em: 30 jan. 2017).

⁶⁵ ELSTER, 2013; VERMEULE, Adrian. *Conventions in Court*. DASH Harvard. 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2ueXlac>>. Acesso em 12 jun. 2017; WHITTINGTON, 2013. Há, todavia, exceções. A convenção teve início com George Washington e John Adams, mas foi abandonada por Thomas Jefferson, só retornando com Woodrow Wilson em 1913. A última mensagem do “Estado da União” feita por escrito se deu em 1981. PETERS, Gerhard; WOOLLEY, John T. Introduction: The State of the Union Address and the Rise of Rhetorical Leadership. In KALB, Deborah; PETERS, Gerhard; WOOLLEY, John T. *State of the Union: Presidential Rhetoric from Woodrow Wilson to George W. Bush*. Washington, D.C.: CQ Press, 2007, p. 1-12). A discussão entre convenções constitucionais e certas práticas relacionadas à separação dos poderes seria entre o mundo apenas da política e o mundo também do direito, e a introdução do conceito de convenção constitucional poderia atrapalhar. Muitos dos elementos citados ou seriam costumes constitucionais ou normas constitucionais implícitas reconhecidas (BRADLEY, 2017, p. 77).

independentemente de sua aquiescência ou do interesse do seu partido⁶⁶. Na Alemanha, são também convenções constitucionais que disciplinam a competência do *Bundestag* e a do *Bundesrat* para eleger seus respectivos presidentes, prescrevendo, no primeiro caso, a escolha pelo partido com mais assentos e, no segundo, rodízio anual entre os representantes dos *Länder*, a começar pelo mais populoso⁶⁷. No Canadá, um membro da oposição preside a comissão parlamentar que fiscaliza as contas públicas; assim também, na Noruega, o líder da Comissão Parlamentar de Controle e Constituição deve ser um membro da oposição. É ainda convenção norueguesa, encontrada na Austrália, os ministros que assumirem seus postos não abrirem os arquivos do antigo governo⁶⁸.

Na França, as convenções limitam os poderes do presidente em tempos de “coabitação”, situação em que o partido do presidente não detém a maioria parlamentar. Assim também, se o presidente da Assembleia Nacional, o presidente do Senado, sessenta deputados ou sessenta senadores afirmarem que um projeto de lei é inconstitucional, o presidente da República aguarda que o Conselho Constitucional seja provocado, para, só então, atuar⁶⁹. A Constituição não dispõe textualmente sobre a independência do Conselho Constitucional, mas, segundo o próprio Conselho, essa independência decorreria da vontade do constituinte dedutível da totalidade dos artigos constantes do Título VII da Constituição⁷⁰.

Há ainda uma convenção que contraria a Constituição. De acordo com o Art. 8º da Constituição de 1958, só na hipótese de o primeiro ministro requerer a dissolução do governo, é que pode ser destituído pelo presidente. Mas nem sempre é assim que sucede. Se o partido do presidente obtiver maioria na Assembleia Nacional, ele pode abreviar o mandato do primeiro ministro. Entende-se que, como natural líder do partido majoritário, ele poderia assim fazê-lo, ajustando-se a prática à própria lógica do parlamentarismo com o sistema semipresidencial adotada, pela teleologia mais do que pela letra da Constituição.

⁶⁶ PILOTTI, Andrea. *Entre Démocratisation et Professionnalisation: Le Parlement Suisse et Ses Membres de 1910 à 2016*. Zurich; Geneve: Ee. Seismo, 2017, p. 59, 85 ss, 168.

⁶⁷ TAYLOR, Greg. Convention by Consensus: Constitutional Conventions in Germany. *International Journal of Constitutional Law*, v. 12, nº. 2, p. 303-329, 2014.

⁶⁸ ELSTER, 2013, p. 31.

⁶⁹ AVRIL, Pierre. *Les Conventions de la Constitution (Normes non Écrites du Droit Politique)*. Paris: PUF, 1997, p. 147.

⁷⁰ FRANÇA. Conselho Constitucional. *Décision n. 2008-566*, DC du 09 juillet 2008. Disponível em: <<http://bit.ly/2tSo3aW>>. Acesso em: 30 jan. 2017; ELSTER, 2013, p. 29.

O maior protagonismo de um e outro depende de quem detenha base de apoio no Parlamento⁷¹.

Há registros de convenções *contra constitutionem* também na Itália. Cabe ao presidente do Conselho de Ministro – e não, como dispõe o texto constitucional – a chancela ao decreto presidencial que o nomeia⁷². Vizinhas a elas, estão as chamadas “aditivas” ou “sobrepostas” que, em regra, acrescentam uma consequência política à consequência jurídica prevista para um determinado comportamento ou situação. A rejeição do projeto de lei orçamentária pelo Parlamento leva, além do efeito jurídico da negativa ao projeto, a consequência política, não prevista constitucionalmente, de voto de desconfiança⁷³.

As Convenções Constitucionais no Brasil

Embora pouco estudadas, há registros de convenções constitucionais também no Brasil. O parlamentarismo adotado no Segundo Reinado teria sido produto de uma convenção constitucional. A inexperiência política de Dom Pedro II, cuja maioridade foi reconhecida aos 14 anos, gerava ao mesmo tempo óbvias preocupações sobre a capacidade de governo e oportunidade para que as lideranças políticas, que já ensaiavam um sistema quase parlamentarista na Regência, passassem a, de fato, governar o país como presidentes do Conselho de Ministro, cargo que só viria a ser criado pelo Decreto n. 523 de 1847.⁷⁴

O Imperador, inspirado na tradição inglesa e num certo, mas pragmático, distanciamento da política cotidiana, nomeava para gabinete membros do partido que se sagrava vencedor nas eleições parlamentares. A Constituição de 1824 não previa essa forma de escolha⁷⁵, passando-se a inseri-la no âmbito das convenções constitucionais brasileiras, embora haja leituras de que seriam, na verdade, costumes *contra constitutionem*, pois o Art. 101, VI, da Constituição

71 DUVERGER, Maurice. A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research*, v. 8, n. 2, p. 165-187, 1980, p. 170 ss; AVRIL, 1997, p. 112 ss.

72 MANNINO, Armando. Prime Considerazioni in Tema di Convenzioni Costituzionali. In: MOR, Gianfranco et al (a cura di). *Norme di Correttezza Costituzionale, Convenzioni ed Indirizzo Politico*. Atti del Convegno Organizzato in Ricordo del Prof. Paolo Biscaretti di Ruffia, Milano: Giuffré, 1999, p. 92.

73 GUASTINI, Riccardo. *Estudios de teoria constitucional*. México: UNAM, Distribuciones Fontamara, 2001, p. 252.

74 BRASIL. *Decreto nº 523, de 20 de Julho de 1847*. Crea hum Presidente do Conselho dos Ministros. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-523-20-julho-1847-560333-publicacaooriginal-83096-pe.html>>. Acesso em: 10 set. 2017.

75 BRASIL. *Constituição Política do Imperio do Brazil, 1824*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

dava ao Imperador o poder de nomear e demitir livremente seus ministros⁷⁶. A convenção parlamentarista – se é que, de fato, existiu – foi descumprida várias vezes pelo Imperador. Houve, no período, trinta e seis (ou trinta e sete) Conselhos de Ministros.⁷⁷ Vinte e quatro deles caíram por desentendimento com D. Pedro II ou insatisfeitos com as suas interferências nas questões político-administrativas.

Nem sempre também obedecia a regra da maioria, nomeando como primeiro ministro, nome, enfim, atribuído ao presidente do Conselho de Ministro por volta de 1857,⁷⁸ o líder da minoria ou destituindo da chefia de governo, líder da maioria parlamentar. Esse expediente era usado sempre que desejava evitar a consolidação de grupos majoritários do Parlamento, pouco importando se se tratava do Partido Liberal ou do Partido Conservador. Por discordância entre Parlamento e gabinetes do gosto do Imperador, ele promoveu onze dissoluções da Câmara dos Deputados. Essas particularidades geravam e geram dúvidas sobre a natureza do sistema de governo vigente no II Reinado. Tobias Barreto, à época, chamava-o de uma “aberração histórica” e “lógica”⁷⁹, com predomínio do poder moderador, exercido por D. Pedro II, quem, ao fim, fazia e desfazia gabinetes, estabelecendo as diretrizes políticas de todos os governos⁸⁰.

Para Levi Carneiro⁸¹, no entanto, o parlamentarismo era uma realidade fora de discussão, conquistada com sabedoria e inteligência políticas. Mais da metade das quedas ministeriais esteve associada à perda de apoio parlamen-

⁷⁶ TEIXEIRA, José Horácio M. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 151; AFFONSO, Almino. *Parlamentarismo e Governo do Povo*. São Paulo: Letras e Letras, 1993, p. 84-85; BULOS, Uadi L. Costumes Constitucionais. *Revista de Informação Legislativa*, n. 131, p. 95-107, 1996, p. 106.

⁷⁷ Os números variam, segundo o critério adotado. Baseado no levantamento do Barão de Javari (JAVARI, Barão de. *Organizações e Programas Ministeriais*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça/Arquivo Nacional, 1962), a historiografia tende a contabilizar 36 gabinetes, excluindo-se os governos conservadores de Olinda e Monte Alegre nem as de Paraná e Caxias (Conservador/Conciliação), considerando, no entanto, reorganização de maio de 1845 como formação governamental autônoma. (FERRAZ, Sérgio E. *A Dinâmica Política do Parlamentarismo do Império: Gabinetes, Câmara dos Deputados e Poder Moderador (1840-1889)*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP/ Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2tS3tY6>>. Acesso em: 24 jan. 2017).

⁷⁸ BUENO, José Antônio Pimenta. *Coleção Formadores do Brasil*. Org. Eduardo Kugelmas. São Paulo: Editora 34, 2002, p. 345.

⁷⁹ BARRETO, Tobias. *A questão do poder moderador e outros ensaios brasileiros*. Brasília: Vozes/INL, 1977, p. 117.

⁸⁰ HOLANDA, Sérgio Buarque de. Um General na Política. In HOLANDA, Sérgio Buarque de (org). *História Geral da Civilização Brasileira. Tomo II: o Brasil Monárquico. Vol. 7: Do Império à República*. São Paulo: Difel. 1985, p. 19 ss; SANTOS, Wanderley Guilherme. O Sistema Oligárquico Representativo da Primeira República. *Dados*, v. 56, n.º 1, p. 9-37, 2013, p. 9-10.

⁸¹ CARNEIRO, Levi. *Uma Experiência Parlamentarista*. São Paulo: Martins, 1965, p. 37. Veja-se, também: DOLHNIKOFF, Miriam. *O Pacto Imperial: Origens do Federalismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Globo. 2005.

tar do gabinete, um terço fora decorrência de decisão exclusiva do Imperador e trinta e cinco por cento, em coordenação com o Parlamento⁸². Entre a ironia e a discrição, alguns a ele referem-se como “parlamentarismo orleanista”: o primeiro ministro, tinha de se equilibrar entre a confiança (e o gosto do imperador) e do Parlamento⁸³. E “às avessas”, pois era exercido de cima para baixo e de modo pessoal pelo Imperador^{84,85}.

É discutível – ou talvez mesmo inconveniente – a existência de convenções no Brasil, pelo menos, no sentido exato da expressão e de sua matriz britânica. As razões são próximas às apresentadas pelos autores italianos que a elas resistem: o nível de detalhamento da Constituição brasileira, associado a um amplo parâmetro e de atividade de controle de constitucionalidade; a falta de uma sólida e crítica opinião pública que dê amparo e, ao mesmo tempo, exerça controle sobre as razões que levam à formação, modificação e extinção das convenções; a fragmentação partidária que desestimula a criação de precedentes que, aliás, não goza de muita simpatia no país⁸⁶, além de um histórico de cooperação executiva e de formação de grupos parlamentares, movidas por patronagens, interesses fisiológicos e clientelistas⁸⁷.

Discutível, inconveniente e, além do mais, difícil de acontecer em decorrência das rupturas e instabilidades do processo político do país⁸⁸. Não quer isso dizer que não se formem práticas e usos no Congresso e em suas relações com o presidente da República ou com outros órgãos constitucionais, além de sua ocorrência noutros poderes. Há, por exemplo, quem enxergue na eleição do presidente do Supremo Tribunal Federal, uma convenção constitucional. Nem

⁸² FERRAZ, 2012, p. 336.

⁸³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 68.

⁸⁴ Por outro lado, o exercício do poder moderador, teria estruturado um sistema político estável com alternância pacífica de liberais e conservadores. (CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem/Teatro de Sombras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 406). Embora Sérgio Buarque de Holanda se refira à instabilidade governamental e administrativa como regra no II Reinado, comparável aos dos motins políticos que pareciam endêmicos nos países de língua espanhola, identifica criticamente que a sua fonte era, ao mesmo tempo, garantia de centralismo e segurança, pelo menos, ao Imperador. (HOLANDA, 1985, p. 9-10)

⁸⁵ NABUCO, Joaquim. *Um Estadista do Império*. Vol. III. São Paulo: Progresso Editorial, 1949, p. 110.

⁸⁶ ZAGREBELSKY, Gustavo. *Sulla Consuetudine Costituzionale nella Teoria delle Fonti del Diritto*. Torino: Utet, 1970, p. 198-199.

⁸⁷ DIMENSTEIN, 1988, p. 84 ss; CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e Bordados: Escritos de História e Política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998, p. 130 ss; AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Trad. Vera Pereira. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003, p. 42 ss; SAMPAIO, José Adércio Leite. *Direitos Fundamentais: Retórica e Historicidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 354.

⁸⁸ LISBOA, 2012, p. 190.

a Constituição nem o regimento interno preveem que a escolha recaia sobre o vice-presidente anterior, embora seja essa a tradição da Corte⁸⁹.

Práticas e praxes parlamentares

Outras práticas políticas e parlamentares são mais frequentes que as polêmicas convenções constitucionais, embora se tenha um alto nível de detalhamento da estrutura e funcionamento parlamentar nos regimentos internos da Câmara e do Senado. As palavras, no entanto, são camaleônicas e a realidade mais veloz que as fórmulas normativas lexicais⁹⁰. A terminologia quase sempre empregada para se referir a rotinas não escritas mais ou menos consolidadas nos trabalhos legislativos é “praxe parlamentar”⁹¹. Também se nota a presença recorrente a “práticas parlamentares”, tanto num sentido lato, de comportamento e atitudes de deputados e senadores na vida em sociedade ou na política; como no sentido estrito, como procedimentos e rotinas mais ou menos enraizadas nos trabalhos legislativos. Há vários registros de seu emprego.

O Executivo deixa de enviar projetos de lei ao Congresso, quando, em rodadas de negociações com a base de apoio e líderes partidários, identifica resistências à aprovação⁹². O funcionamento das bancadas partidárias é matéria *interna corporis* e, portanto, arredio à positivação regimental.⁹³ Os líderes partidários, praticamente, controlam as comissões, com seu poder formal de indicar e destituir seus membros, cujas escolhas se fazem no âmbito das agremiações, na maioria dos casos, sem critérios definidos⁹⁴, e têm forte influência sobre a

⁸⁹ SARMENTO, Daniel. As Lacunas Constitucionais e sua Integração. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, nº. 12, 2012, p. 41-42.

⁹⁰ Veja-se a confusão que se tem entre manifestação ou parecer “conclusivo” e “terminativo”, sobretudo no Regimento da Câmara (arts. 24, II; 129, III). De se lembrar, que as deliberações conclusivas das comissões dispensam a apreciação de mérito do plenário, enquanto as terminativas, apenas dispensam novo juízo de admissibilidade. (PACHECO, Luciana B. *O Procedimento de Feitura de Leis por Comissões Parlamentares*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PUCRJ, 2014, p. 101-102. Disponível em: <<http://bit.ly/2tADL8h>>. Acesso em 22 jun. 2017).

⁹¹ PACHECO, 2014, p. 9; 56; 60; BARACHO, José Alfredo de O. As Comissões Parlamentares na Constituição de 1988. *Revista Direito Mackenzie*, v. 3, n. 1, 2015, p. 25 ss.

⁹² CINTRA, Antônio O.; LACOMBE, Marcelo B. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio O. (Org.). *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. 2 ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung. São Paulo: UNESP, 2007, p. 143 ss.

⁹³ FIGUEIREDO, Juliana B. O Colégio de Líderes: Surgimento e Evolução. *E-Legis*, n. 8, 2012, p. 37.

⁹⁴ MIRANDA, Geralda L. A Delegação aos Líderes Partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 37, 2010, p. 204.

votação em plenário⁹⁵. Há inclusive diversos poderes informais, como o de indicação de nomes para concorrer à presidência das comissões parlamentares,⁹⁶ não sendo raros os acordos entre eles⁹⁷. Tampouco é incomum que esses acordos levem a um descumprimento parcial da proporcionalidade imposta pelo texto constitucional de 1988 (art. 58, §1º)⁹⁸, pois os líderes de partidos ou blocos partidários acabam abrindo mão de sua participação em troca de integrarem comissões mais importantes, elevando, assim, a sobre e subrepresentações partidárias⁹⁹. A condescendência do Legislativo em face da edição de medidas provisórias é outro destaque nesses domínios, enviesando os requisitos constitucionais de relevância e urgência. Até bem pouco tempo, a diferença era tamanha que a exigência constitucional de um exame prévio por uma comissão mista era substituído pelo voto de um relator diretamente em plenário, por força de uma prática e de uma resolução aprovada logo após a EC 32/2001, que visava exatamente atribuir maiores poderes ao Legislativo com as restrições impostas a trivialização de edições e reedições dessas medidas pelo presidente da República¹⁰⁰.

O “colégio de líderes” é uma das construções legislativas que, pelo menos, desde a Constituição de 1988, mais constância e solidez apresenta. Trata-se de uma prática que veio a suceder o voto de liderança criado pelos militares em 1972 e que ganhou corpo durante os trabalhos constituintes, vindo a ser incorporada, ainda que de forma sucinta, pelo Regimento Interno da Câmara

⁹⁵ VIEIRA, Fernando S. *Poderes e atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no processo decisório legislativo*. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados 2009, p. 62.

⁹⁶ FIGUEIREDO, 2012, p. 42.

⁹⁷ MIRANDA, 2010, p. 204.

⁹⁸ BRASIL, 1988.

⁹⁹ PACHECO, 2014, p. 95.

¹⁰⁰ CLEVE, Clémerson M. *Medidas Provisórias*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 178 ss.

dos Deputados em 1989.¹⁰¹ No Senado Federal, continua sendo regulado pelas expectativas recíprocas de respeito, embora seja cedo para se afirmar que, de fato, se trata de uma convenção constitucional ou de prática em vias de ser formalizada no Regimento da Casa¹⁰². Apontado por alguns como elemento autoritário de decisões legislativas, pois retiraria dos parlamentares isoladamente o poder de decisão e por abreviar as discussões em plenário, além de permitir uma cooptação mais fácil pelo presidente da República¹⁰³ e contrariar a competência constitucional da Mesa Diretora, ele é visto pela grande maioria dos estudiosos como um instrumento de racionalização e eficiência dos trabalhos nas Casas Legislativas¹⁰⁴, de disciplina partidária e estabilidade de acordos firmados com o Executivo¹⁰⁵, evitando que interesses locais venham a prevalecer nas deliberações nacionais e garantindo a independência de uma agenda mais ampla do que se poderia esperar das relações de dependência entre o presidente da República e os governadores estaduais, mediadas pelos parlamentares¹⁰⁶. Embora influencie a formulação de pauta e coordene uma série de atividades, não chegaria a invadir propriamente a atribuição representativa e gestora da Mesa¹⁰⁷.

¹⁰¹ JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. In: O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional. *Cadernos de Pesquisa CEBRAP*, São Paulo, n. 3, nov. 1994, p. 37 ss; GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, 2006, p. 193 ss. Dispõe o Art. 20 do Regimento da Câmara: “Os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes. § 1º Os Líderes de Partidos que participem de Bloco Parlamentar e o Líder do Governo terão direito a voz, no Colégio de Líderes, mas não a voto. § 2º Sempre que possível, as deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes; quando isto não for possível, prevalecerá o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica de cada bancada” (BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução da Câmara dos Deputados nº. 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/ricdtextoatualizado>>. Acesso em: 21 jan. 2017).

¹⁰² OLIVEIRA, Guilherme. *Senadores Apoiam Oficialização do Colégio de Líderes*. Notícias Senado, 11/02/2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2uVNohr>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

¹⁰³ FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e Concentração de Poder Institucional: O Governo FHC. *Tempo Social*, Rev. Sociol. USP, São Paulo, v. 11, n. 2, 1999, p. 51; AMORIM NETO, Octaviano; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O Que Propõem e O Que Aprovam Os Deputados Brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, 2003, p. 661 ss; PEREIRA, Carlos; PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento brasileiro. *Dados*, v. 45, nº. 2, p. 265-301, 2004, p. 265 ss.

¹⁰⁴ SOARES, Rosineth M. Liderança Parlamentar. *Revista de Informação Legislativa*, v. 30, nº. 118, p. 333-348, 1993; NOVAES, Carlos Alberto M. Individualismo e partidos na Câmara dos Deputados. *Revista Novos Estudos – CEBRAP* nº. 38, 1994, p. 99 ss.

¹⁰⁵ SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *DADOS*, v. 45, nº. 2, 2002, p. 246.

¹⁰⁶ FIGUEIREDO; LIMONGI; VALENTE, 1999, p. 49 ss.

¹⁰⁷ FIGUEIREDO, 2012, p. 21-22; VIEIRA, 2009, p. 90.

Em diversos instantes da vida parlamentar, ele mostra seu papel. A previsão regimental de que, em não havendo consenso, as deliberações do Colégio sejam tomadas pela maioria dos votos não tem sido aplicada. Nesse caso, ou o tema é deixado para ser deliberado em outro momento ou é levado a plenário para deliberação¹⁰⁸. Embora, formalmente, a ordem do dia seja atribuição exclusiva do presidente, é regra que atenda aos consensos do colegiado¹⁰⁹. Assim, também, os critérios regimentais de relevância e urgência para requerimento de “urgência urgentíssima” de uma proposição, de modo a seguir incontinenti à deliberação do plenário, ainda que iniciada a sessão, são substituídos na prática pela conveniência dos líderes¹¹⁰.

Como boa parte de suas atividades não consta de matéria regimental ou resolução, os trabalhos seguem uma rotina baseada em precedentes mais ou menos sólidos com alguns desvios de curso. Até 1991, por exemplo, as reuniões do Colégio, na Câmara, eram convocadas pelo líder do partido com maior representação na Casa. Após essa data, a sua convocação passou a ser feita pelo presidente da Mesa, podendo dar-se com maior ou menor frequência, de acordo com o perfil do presidente¹¹¹. Não significa dizer que, sem convocação oficial, não se reúnam. São frequentes encontros informais entre os líderes partidários para definirem estratégias e tomada de decisões¹¹².

Esse caleidoscópio de práticas compõe o autogoverno parlamentar, havendo de situar-se fora das ingerências ou controle dos outros poderes, exceto, claro, quando descumpre a Constituição, exigindo mais que possibilitando a intervenção corretiva do Judiciário¹¹³. O Supremo Tribunal Federal, embora reverente a interpretações dos regimentos internos, tem feito incursões nesse sentido. Um exemplo a mencionar-se foi a declaração de inconstitucionalidade da substituição da comissão mista de análise de medidas provisórias pelo parecer de um relator no plenário das Casas Legislativas¹¹⁴.

¹⁰⁸ FIGUEIREDO, 2012, p. 41-42.

¹⁰⁹ FIGUEIREDO, 2012, p. 42.

¹¹⁰ FIGUEIREDO, 2012, p. 44.

¹¹¹ VIEIRA, 2009, p. 22.

¹¹² FIGUEIREDO, 2012, p. 43.

¹¹³ No sentido das deliberações e regulamentos internos, inclusive sua interpretação, situarem-se fora do controle judicial: CAMPOS Francisco. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1956. v. 2, p. 112 ss.

¹¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. ADI 4029/AM. Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 08/03/2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2uWmMwq>>. Acesso em: 11 out. 2017.

Considerações Finais

Há uma diversidade de usos, hábitos, práticas e praxes no âmbito do Parlamento. As características de maior ou menor de ocorrência e duração, o grau de obrigatoriedade e sua fonte, se formal ou simplesmente material, levam a catalogações nem sempre muito bem-sucedidas. A variação de termos no espaço e no tempo dificulta esse esforço de sistematização.

As convenções constitucionais, com raízes e sucesso na Grã-Bretanha, apresentam o maior grau de consistência, duração e obrigatoriedade entre todas as práticas parlamentares. Integradas, pelo menos, por um precedente, pela *opinio* ou um senso de obrigatoriedade entre razoável a intensa e fundadas em boas razões, elas dominam o cenário constitucional britânico, rivalizando-se com as fontes formais de direito.

De natureza jurídica polêmica e judicialização incabível, elas despertam as análises de comentaristas no mundo das Constituições rígidas. Há quem as considere incompatíveis com a rigidez constitucional, embora sejam encontradas em diversos sistemas político como Alemanha, Estados Unidos, França, Noruega e Suíça. No Brasil, elas são muito pouco examinadas, assim como as demais práticas e praxes típicos do direito parlamentar.

As rupturas institucionais, associadas a um alto nível de positivação das normas práticas de condutas parlamentares e certa variação no comportamento de partidos, dificultam seu surgimento, ainda que haja registros, envoltos em dúvidas, de sua ocorrência, inclusive contra a Constituição.

As demais formas de expressão das práticas parlamentares também padecem de insuficiência de estudos, de modo a possibilitar uma identificação e enquadramento técnico e dogmático mais adequado, embora se note uma atenção maior nos últimos tempos. Se a realidade é mais veloz e dinâmica que as normas, não parece exato admitir que práticas ou convenções venham a divorciar-se dos parâmetros estabelecidos pela Constituição, cabendo ao Judiciário adotar as medidas para correção de eventuais desvios.

Parliamentary Practices and Constitutional Conventions

Abstract

Parliamentary practices play a key role in modern democracies. In their various modalities, praxis, precedent and conventions, they are responsible for establishing the dynamic balance between political and legislative stability and flexibility. Among all, constitutional conventions enjoy greater longevity and degree of attachment. Its application in States that adopt rigid Constitutions is controversial. However, the literature identifies their presence in several of them, even *contra constitutionem*. In Brazil, both, practices in general and constitutional conventions, in particular are difficult task to be accomplished, in view of political instability, the tendency towards the transformation of parliamentary customs into legal rules, and of party and inter-power arrangements not always inspired by the common good.

Keywords: Constitutional Conventions. Parliamentary Law. Parliamentary Practices. Political Practices in Brazil.

Referências

- AFFONSO, Almino. *Parlamentarismo e Governo do Povo*. São Paulo: Letras e Letras, 1993.
- ALLAN, Trevor. *Law, Liberty, and Justice: The Legal Foundations of British Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- ALLAN, Trevor. *The Sovereignty of Law: Freedom, Constitution and Common Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Trad. Vera Pereira. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.
- AMORIM NETO, Octaviano; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O Que Propõem e O Que Aprovam Os Deputados Brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.
- ANSON, William R. *Loi et Pratique Constitutionnelles de l'Angleterre. Le Parlement*. Trad. C. Gandilhon. Paris: V. Giard et E. Briere, 1903.
- ARAÚJO, Luis Cláudio Martins de. Supremacia ou Diálogos Judiciais? O Desenvolvimento de uma Jurisdição Constitucional Verdadeiramente Democrática a partir da Leitura Institucional. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro*, v. 3, p. 1-45, 2014.
- AVRIL, Pierre. *Les Conventions de la Constitution (Normes non Écrites du Droit Politique)*. Paris: PUF, 1997.
- BAKER, Dennis; JARVIS, Mark. The End of Informal Constitutional Change in Canada?. In MacFARLANE, Emmett (ed). *Constitutional Amendment in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, p. 185-207, 2016.

BARACHO, José Alfredo de O. As Comissões Parlamentares na Constituição de 1988. *Revista Direito Mackenzie*, v. 3, n. 1, 2015, p. 25-36.

BARACHO, José Alfredo de O. Teoria Geral do Poder Constituinte. *Revista de Informação Legislativa*, v. 74, p. 33-686, 1982.

BARBER, Nick. Laws and Constitutional Conventions. *Law Quarterly Review*, v. 125, n. 2, p. 294-309, 2009.

BARBER, Nick. *The Constitutional State*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BARRETO, Tobias. *A questão do poder moderador e outros ensaios brasileiros*. Brasília: Vozes/INL, 1977.

BRADLEY, A. W.; EWING, K. *Constitutional and Administrative Law*. Essex: Pearson, 2007.

BRADLEY, Curtis A. Doing Gloss. *The University of Chicago Law Review*, v. 84, p. 59-80, 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução da Câmara dos Deputados nº. 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/ricdtextoatualizado>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 out. 2017.

BRASIL. *Constituição Política do Imperio do Brazil, 1824*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. *Decreto nº 523, de 20 de Julho de 1847*. Crea hum Presidente do Conselho dos Ministros. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-523-20-julho-1847-560333-publicacaooriginal-83096-pe.html>>. Acesso em: 10 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *ADI 4029/AM*. Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 08/03/2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2uWmMwq>>. Acesso em: 11 out. 2017.

BRAZIER, Rodney. The Non-Legal Constitution: Thoughts on Convention, Practice and Principle. *Northern Ireland Legal Quarterly*, v. 43, n. 3, p. 262-287, 1992.

BUENO, José Antônio Pimenta. *Coleção Formadores do Brasil*. Org. Eduardo Kugelmas. São Paulo: Editora 34, 2002.

BULOS, Uadi L. Costumes Constitucionais. *Revista de Informação Legislativa*, n. 131, p. 95-107, 1996.

CAMPOS Francisco. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1956. v. 2.

CANADÁ. Suprema Corte. *Ontario Hydro v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1993]. 3 S.C.R. 327. Disponível em: <<http://bit.ly/2tFvUbl>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

CANADÁ. Suprema Corte. *Reference Re Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753. Disponível em: <<http://bit.ly/2t68eMK>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

CARNEIRO, Levi. *Uma Experiência Parlamentarista*. São Paulo: Martins, 1965.

CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem / Teatro de Sombras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e Bordados: Escritos de História e Política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

CINTRA, Antônio O.; LACOMBE, Marcelo B. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio O. (Org.). *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. 2 ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung. São Paulo: UNESP, 2007, p. 143-182.

CLEVE, Clémerson M. *Medidas Provisórias*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

CYR, Hugo. *Canadian Federalism and Treaty Powers: Organic Constitutionalism at Work*. Brussels: Peter Lang, 2009.

DICEY, Albert V. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 8 ed. London: Macmillan, 1915.

DIMENSTEIN, Gilberto. *A República dos Padrinhos: Chantagem e Corrupção em Brasília*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

DOLHNIKOFF, Miriam. *O Pacto Imperial: Origens do Federalismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Globo. 2005.

DUVERGER, Maurice. A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research*, v. 8, n. 2, p. 165-187, 1980.

ELLIOT, Mark. Parliamentary Sovereignty and the New Constitutional Order: Legislative Freedom, Political Reality and Convention. *Legal Studies*, v. 22, n. 3, p. 340-375, 2002.

ELSTER, Jon. *Constitutions and Constitution-Making*. Draft, 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2tRMq8r>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. *Hamdan v. Rumsfeld*. 548 U.S. 557. 2006. Disponível em: <<http://bit.ly/2uQntra>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

FERRAZ, Sérgio E. *A Dinâmica Política do Parlamentarismo do Império: Gabinetes, Câmara dos Deputados e Poder Moderador (1840-1889)*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP/ Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2tS3tY6>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 1993.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e Concentração de Poder Institucional: O Governo FHC. *Tempo Social*, Rev. Sociol. USP, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 49-62, 1999.

FIGUEIREDO, Juliana B. O Colégio de Líderes: Surgimento e Evolução. *E-Legis*, n. 8, p. 6-33, 2012.

FRANÇA. Conselho Constitucional. *Décision n. 2008-566*, DC du 09 juillet 2008. Disponível em: <<http://bit.ly/2tSo3aW>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

FREEMAN, E. *Growth of the English Constitution from the Earliest Times*. 3. ed. London: MacMillan, 1876.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006.

GUASTINI, Riccardo. *Estudios de teoria constitucional*. México: UNAM, Distribuciones Fontamara, 2001.

HEARD, Andrew. *Canadian Constitutional Convention. The Marriage of Law and Politics*. Toronto: Oxford University Press, 1991.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Um General na Política. In HOLANDA, Sérgio Buarque de (org). *História Geral da Civilização Brasileira. Tomo II: o Brasil Monárquico. Vol. 7: Do Império à República*. São Paulo: Difel. 1985.

JACONELLI, Joseph. Do Constitutional Conventions Bind? *The Cambridge Law Journal*, v. 64, n. 1, p. 149-176, 2005.

JAVARI, Barão de. *Organizações e Programas Ministeriais*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça/Arquivo Nacional, 1962.

JEANNEAU, Benoît. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Paris: Dalloz, 1972.

JELLINEK, George. *Reforma y Mutación de la Constitución*. Trad. Christian Förster. Madrid: CEPC, 1991.

JENNINGS, Ivor. *The Law and the Constitution*. London: University of London Press, 1963.

JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. In: O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional. *Cadernos de Pesquisa CEBRAP*, São Paulo, n. 3, p. 37-59, nov. 1994.

KOTZUR, Markus. Constitutional Amendments and Constitutional Changes in Germany. In KONTIADES, Xenophón I. (ed.). *Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*. London: Routledge, 2013, p. 125-149.

KRIEGER, Gustavo; RODRIGUES, Fernando; BONASSA, Elvis C. *Os Donos do Congresso: A Farsa na CPI do Orçamento*. São Paulo: Ática, 1994.

LAFFERRIÈRE, Julien. La coutume constitutionnelle, son rôle et sa valeur en France. *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, n. 1, p. 23-42, 1944.

LEYLAND, Peter. *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*. Oxford: Hart Publishing, 2007.

LISBOA, Carolina C.G. *Normas Constitucionais Não Escritas: Costumes e Convenções da Constituição*. Tese de Doutorado. São Paulo; USP, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2uNTkK7>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

MACKINTOSH, John Pitcairn. *The British Cabinet*. Second Edition. London: Stevens & Sons Limited, 1968.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. *O Estado Plurinacional na América Latina*. 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/2sBZcVc>>. Acesso em: 11 out. 2017.

MANNINO, Armando. Prime Considerazioni in Tema di Convenzioni Costituzionali. In: MOR, Gianfranco et al (a cura di). *Norme di Correttezza Costituzionale, Convenzioni ed Indirizzo Politico*. Atti del Convegno Organizzato in Ricordo del Prof. Paolo Biscaretti di Ruffia, Milano: Giuffré, 1999.

MARSHALL, Geoffrey. *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*. Oxford: Clarendon Press, 1986.

MILL, John Stuart. Considerations on Representative Government. In MILL, John S. *On Liberty and Other Essays*. Ed. by J. Gray. Oxford: Oxford University Press, 1991.

MIRANDA, Geralda L. A Delegação aos Líderes Partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 37, p. 201-225, 2010.

MORTATI, Costantino. *La Costituente. La Teoria, La Storia, Il Problema Italian*. Roma: Darsena, 1945.

MUNRO, Colin R. Laws and Conventions Distinguished. *Law Quarterly Review*, v. 91, nº. 2, 1975.

NABUCO, Joaquim. *Um Estadista do Império*. Vol. III. São Paulo: Progresso Editorial, 1949.

NOVAES, Carlos Alberto M. Individualismo e partidos na Câmara dos Deputados. *Revista Novos Estudos — CEBRAP*, nº. 38, p. 99-147, 1994.

OLIVEIRA, Guilherme. *Senadores Apoiam Oficialização do Colégio de Líderes*. Notícias Senado, 11/02/2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2uVNohr>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

ORESTANO, Riccardo. Dietro la Consuetudine. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, nº. 3, p. 521-536, 1963.

PACHECO, Luciana B. *O Procedimento de Feitura de Leis por Comissões Parlamentares*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PUCRJ, 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/2tADL8h>>. Acesso em 22 jun. 2017.

PAUPÉRIO, A. Machado. A objetivação da justiça. *Revista de Ciência Política*, v. 27, nº. 2, p. 44-49, 1984.

PERALES, Ascención E. Las Convenciones Constitucionales. *Revista de Estudios Politicos*, nº. 53, p. 125-150, 1986.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento brasileiro. *Dados*, v. 45, nº. 2, p. 265-301, 2004.

PETERS, Gerhard; WOOLLEY, John T. Introduction: The State of the Union Address and the Rise of Rethorical Leadership. In KALB, Deborah; PETERS, Gerhard; WOOLLEY, John

T. *State of the Union: Presidential Rhetoric from Woodrow Wilson to George W. Bush*. Washington, D.C.: CQ Press, 2007, p. 1-12.

PHILLIPS, Owen H. *The Constitutional Law of Great Britain and the Commonwealth*. London: Sweet And Maxwell, 1957.

PILOTTI, Andrea. *Entre Démocratisation et Professionnalisation: Le Parlement Suisse et Ses Membres de 1910 à 2016*. Zurich; Geneve: Ee. Seismo, 2017.

PIZZORUSSO, Alessandro. *Delle Fonti del Diritto. Commentario del Codice Civile, Art. 1-9*. Bologna: Zanichelli Editore, 1977.

PIZZORUSSO, Alessandro. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Vol. II. Madrid, 1984.

POST, Paul. W. *The Spitzenkandidaten Procedure. Genesis and Nemesis of a Constitutional Convention*. LL.M Thesis. Leiden: Leiden University, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2svf0gp>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

RESCIGNO, Giuseppe U. *Le Convenzioni Costituzionali*. Padova: Cedam, 1972.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *A Constituição Reinventada pela Jurisdição Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Direitos Fundamentais: Retórica e Historicidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *DADOS*, v. 45, nº. 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, José Manuel V. *La Reforma Constitucional en España*. Madrid: La Ley, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme. O Sistema Oligárquico Representativo da Primeira República. *Dados*, v. 56, nº.1, p. 9-37, 2013.

SARMENTO, Daniel. As Lacunas Constitucionais e sua Integração. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, nº. 12, p. 29-58, 2012.

SOARES, Rosineth M. Liderança Parlamentar. *Revista de Informação Legislativa*, v. 30, nº. 118, p. 333-348, 1993.

STRAYER, Barry L. *Canada's Constitutional Revolution*. Edmonton: The University of Alberta Press, 2013.

TAYLOR, Greg. Convention by Consensus: Constitutional Conventions in Germany. *International Journal of Constitutional Law*, v. 12, nº. 2, p. 303-329, 2014.

TEIXEIRA, José Horácio M. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TESAURO, Affonso. Le Consuetudine Costituzionale e Le Norme di Correttezza Costituzionale. In: *Scritti in Memoria di Vittorio Emanuele Orlando*. Vol. II. Padova: Cedam, p. 489-506, 1957.

TREVIJANO, Pedro José G. *La Costumbre en Derecho Constitucional*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1989.

VAZ, Lúcio. *A Ética da Malandragem: No Submundo do Congresso*. São Paulo: Geração, 2005.

VEGA, Pedro de. *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*. Madrid: Tecnos, 1985.

VERMEULE, Adrian. *Conventions in Court. DASH Harvard*. 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2ueXlac>>. Acesso em 12 jun. 2017.

VIEIRA, Fernando S. *Poderes e atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no processo decisório legislativo*. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados 2009.

VIRGA, Pietro. *Liberta Giuridica e Diritti Fondamentali*. Milano: Giuffrè, 1947.

WHITTINGTON, Keith E. The Status of Unwritten Constitutional Conventions in the United States. *University of Illinois Law Review*, n. 5, p. 101-124, 2013.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *Sulla Consuetudine Costituzionale nella Teoria delle Fonti del Diritto*. Torino: Utet, 1970.

ZOLLER, Elizabeth. La Question de Regles Non Écrits aus États-Unis. In: AVRIL, Pierre. VERPEAUX, Michel. *Las Regles e Principes Non Écrits en Droit Public*. Paris: Ed. Pantheon Assas, p. 143-151, 2000.