

Consultoria jurídica e representação judicial do Poder Legislativo: a experiência da Advocacia da Câmara dos Deputados

Legal advisory and litigation for the Legislative Branch: the practice of the Office of Legal Counsel of the Brazilian Chamber of Deputies

Asesoría jurídica y defensa judicial del Poder Legislativo: la experiencia de la Abogacía de la Cámara de Diputados de Brasil

Jules Queiroz

Advogado da Câmara dos Deputados. Consultor legislativo da área de direito tributário e tributação. Doutor em direito econômico, financeiro e tributário pela Universidade de São Paulo. Professor do IDP e da ESA/DF.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A Constituição de 1988 e a modificação da atuação jurídica do Poder Legislativo; 2.1 Ampliação do escopo e profundidade do controle de constitucionalidade; 2.2 “Judicialização” das relações políticas; 3. A experiência da Advocacia da Câmara dos Deputados; 3.1 Consultoria jurídica em matéria não-legislativa; 3.2 Representação judicial da Câmara dos Deputados e de seus órgãos; 4. Conclusões; Referências.

RESUMO: Este artigo examina a criação e a atuação da Advocacia da Câmara dos Deputados e aborda como esse órgão centralizado de consultoria jurídica e representação judicial foi instituído para fortalecer as prerrogativas do Poder Legislativo no contexto da ampliação do controle de constitucionalidade e da judicialização das relações políticas no Brasil, após a Constituição de 1988. O trabalho apresenta, primeiramente, as razões que justificaram a necessidade de um órgão específico e destaca a intensificação do controle judicial e os limites da atuação da Advocacia-Geral da União na defesa do Legislativo. Em seguida, descreve a experiência prática da Advocacia da Câmara e detalha a centralização das suas atividades de consultoria jurídica administrativa e sua atuação judicial em litígios estratégicos. Conclui-se que a criação desse órgão contribuiu para o equilíbrio institucional entre os Poderes, fortaleceu a legitimidade democrática das decisões legislativas e aprimorou a eficiência e a segurança jurídica na gestão da Câmara dos Deputados.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Legislativo; Advocacia da Câmara dos Deputados; judicialização; consultoria jurídica; representação judicial.

TABLE OF CONTENTS: 1. Introduction; 2. The 1988 Constitution and the transformation of the legal functions of the Legislative Branch; 2.1 Expansion of the scope and depth of constitutional review; 2.2 “Judicialization” of political relations; 3. The experience of the Office of Legal Counsel of the Chamber of Deputies; 3.1 Legal advisory services in non-legislative matters; 3.2 Judicial representation of the Chamber of Deputies and its entities; 4. Conclusions; References.

ABSTRACT: This article examines the establishment and functions of the Office of Legal Counsel of the Chamber of Deputies, analyzing how this centralized body for legal advisory and judicial representation was created to enhance the prerogatives of the Legislative Branch in the context of expanded constitutional review and the judicialization of political relations in Brazil following the 1988 Constitution. The paper first explores the reasons underlying the necessity for such an institution, emphasizing the intensification of judicial oversight and the limitations of the Attorney General’s Office in defending the Legislative Branch. It then describes the practical experience of the Office of Legal Counsel, highlighting its centralization of administrative legal advisory functions and its strategic litigation efforts. The article concludes that the creation of this office has contributed to institutional balance

among the branches of government, strengthening the democratic legitimacy of legislative decisions and improving efficiency and legal certainty in the management of the Chamber of Deputies.

KEYWORDS: Legislative Branch; Office of Legal Counsel of the Chamber of Deputies; judicialization; legal advisory services; judicial representation.

CONTENIDO: 1. Introdução; 2. La Constitución de 1988 y la transformación de las funciones jurídicas del Poder Legislativo; 2.1 Ampliación del alcance y profundidad del control de constitucionalidad; 2.2 “Judicialización” de las relaciones políticas; 3. La experiencia de la Abogacía de la Cámara de Diputados; 3.1 Asesoría jurídica en materia no legislativa; 3.2 Representación judicial de la Cámara de Diputados y de sus entidades; 4.,Conclusiones; Referencias.

RESUMEN: Este artículo analiza la creación y el funcionamiento de la Abogacía de la Cámara de Diputados, destacando cómo este órgano centralizado de asesoría jurídica y representación judicial fue instituido para fortalecer las prerrogativas del Poder Legislativo en el contexto de la ampliación del control de constitucionalidad y la judicialización de las relaciones políticas en Brasil tras la Constitución de 1988. El texto explora, en primer lugar, las razones que justificaron la necesidad de una institución específica, subrayando la intensificación del control judicial y las limitaciones de la Procuraduría General de la Unión para defender al Legislativo. Posteriormente, describe la experiencia práctica de la Abogacía de la Cámara, destacando la centralización de las actividades de asesoría jurídica administrativa y su actuación en litigios estratégicos. Se concluye que la creación de este órgano contribuyó al equilibrio institucional entre los poderes del Estado, fortaleciendo la legitimidad democrática de las decisiones legislativas y mejorando la eficiencia y la seguridad jurídica en la gestión de la Cámara de Diputados.

PALABRAS CLAVE: Poder Legislativo; Abogacía de la Cámara de Diputados; judicialización; asesoría jurídica; representación judicial.

1. Introdução

O presente artigo tem por objetivo descrever a experiência institucional da criação e da operação da Advocacia da Câmara dos Deputados.

Ao contrário de suas contrapartes estaduais e do próprio Senado Federal, até 2021 a Câmara dos Deputados não dispunha de um órgão centralizado de representação judicial e consultoria jurídica em matéria não legislativa. O Senado Federal instituiu sua Advocacia em 1994 e criou uma carreira específica de advogados, selecionados por concurso público. Assembleias Legislativas de 24 estados da federação seguiram o modelo e criaram Procuradorias-Gerais em

suas estruturas (Moça, 2022). Também o fizeram algumas Câmaras Municipais, como a do município de São Paulo.

Até 2021, a representação judicial da Câmara dos Deputados era realizada de forma difusa, pela Secretaria-Geral da Mesa e pela Diretoria-Geral, a depender do caráter legislativo ou administrativo da matéria. Em casos esparsos, advogados designados pela Presidência da Casa realizavam atos processuais, como sustentações orais. Em alguns casos, a representação de órgãos e de autoridades da Câmara era realizada pela própria Advocacia-Geral da União, mesmo por procuradores especialmente designados *ad hoc*. As informações no contencioso de controle abstrato de constitucionalidade e em mandados de segurança perante o Supremo Tribunal Federal eram em geral firmadas pelo próprio presidente da Casa.

A consultoria jurídica também era realizada de maneira esparsa. A Casa desde muito contava com órgãos de assessoramento em matéria legislativa, como a Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, além da Secretaria-Geral da Mesa e das assessorias das comissões permanentes e das lideranças partidárias. Um ponto relevante que merece atenção é que o assessoramento em matéria legislativa não é apenas jurídico. Em que pese a necessidade de exame jurídico formal e material no curso do processo legislativo, órgãos como as consultorias prestam assessoramento em diversas áreas não jurídicas, como política, economia, tecnologia, etc. Já o assessoramento jurídico em matéria administrativa era realizado por órgãos como a Assessoria Técnica da Diretoria-Geral e as Assessorias Jurídicas da Diretoria Administrativa e do Departamento de Pessoal.

Essa estrutura foi profundamente alterada com a promulgação da resolução n. 23/2021. Com a aludida resolução, criou-se um órgão que centralizou a consultoria jurídica em matéria administrativa, bem como a representação judicial da Câmara dos Deputados e seus órgãos. A Resolução n. 23/2021, ato normativo primário, nos termos do art. 59, inciso VII, da Constituição de 1988, foi regulamentada pelo Ato da Mesa n. 231/2022. O assessoramento legislativo permaneceu com os órgãos técnicos já instituídos, em repartição semelhante à adotada pelo Senado Federal.

A constitucionalidade da criação de órgãos de assessoria jurídica e representação judicial dos órgãos autônomos é remansosa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁸⁸. Também a doutrina clássica de Victor Nunes

⁸⁸ Ver, nesse sentido: ADI 1.557 MC, relator ministro Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, julgado em 20/3/1997. Ver também: ADI 175, RTJ 154/14, Pet. 409-AgRg, RTJ 132/645 e ADI 825, DJ de 2/4/1993. Mais recentemente: ADI 6.433, relator ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 3/4/2023.

Leal, no caso das Câmaras Municipais, reconhece a capacidade postulatória das Casas Legislativas para defender em juízo suas prerrogativas institucionais (Leal, 1949). A capacidade postulatória demanda a existência de representantes jurídicos processuais, e os órgãos de advocacia do Legislativo são de suma relevância no desenvolvimento dessa espécie de competência.

Na Câmara dos Deputados, a Resolução n. 23/2021 adotou um modelo de representação por servidores efetivos, inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil, ocupantes de funções de confiança em uma estrutura legalmente designada especificamente para essa atividade. Não há, até o momento, carreira específica, ao contrário do que ocorre no Senado Federal e na maioria das Assembleias Legislativas. Contudo, o modelo de servidores efetivos ocupantes de funções de confiança é repetido por Assembleias como a do Ceará e a do Mato Grosso do Sul.

O modelo adotado pela Advocacia da Câmara dos Deputados está de acordo com a jurisprudência superveniente do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual é incompatível com a Constituição a atuação de servidores meramente designados para representação judicial não atribuída por lei ao respectivo cargo (ADI 7177, 2024). O caso julgado pelo STF dizia respeito à representação judicial do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR). Naquele estado, a Presidência do TCE podia designar servidores efetivos para exercer consultoria jurídica e representação judicial do órgão. Esse modelo não se confunde com o da Advocacia da Câmara, no qual os servidores são formalmente designados para funções criadas por lei, com competência específica para atividades de consultoria e representação judicial. Isto é, na Câmara dos Deputados, existem funções de confiança específicas, com atribuições fixadas por lei em sentido formal, para exercer consultoria jurídica e representação judicial. Não há designação individual e precária de servidores pelos gestores do Legislativo. Na verdade, o modelo do TCE/PR é mais semelhante ao modelo adotado pela Câmara dos Deputados antes da Resolução n. 23/2021 do que àquele dela decorrente.

Para descrever a experiência institucional da criação e da operação da Advocacia da Câmara dos Deputados, o presente artigo será dividido em duas partes.

Na primeira, serão expostas as questões teóricas e práticas que ensejaram a criação da Advocacia da Câmara dos Deputados. Percebe-se que os problemas circundam de maneira fundamental a representação judicial da Casa, sobretudo, em face do aumento da abrangência subjetiva e do escopo objetivo das ações de controle concentrado de constitucionalidade. Não bastasse essa

situação, observa-se uma paulatina redução do papel do advogado-geral da União como curador do princípio da presunção de constitucionalidade das leis. Com a admissão de que o AGU não defenda leis impugnadas que vão de encontro ao entendimento do STF ou que conflitem com o interesse da União, fica a decisão política do Legislativo vulnerável à apreciação judicial sem contraditório adequado.

Particularmente, a ampliação do controle abstrato conduziu a uma ampliação do controle judicial de questões que, no ordenamento anterior, eram essencialmente políticas. Os conflitos políticos externos e internos do Parlamento, quando apreciados pelo Judiciário, demandam adequada representação jurídica das Casas, sob pena de se reduzir a qualidade do debate das matérias.

A segunda parte do trabalho buscará demonstrar como a institucionalização da Advocacia da Câmara dos Deputados enfrentou as questões que ensejaram sua criação. Nesse sentido, serão discutidas a centralização da atividade jurídica consultiva em matéria não legislativa (atividade-meio), bem como a atuação judicial da Advocacia da Câmara dos Deputados.

2. A Constituição de 1988 e a modificação da atuação jurídica do Poder Legislativo

2.1 Ampliação do escopo e profundidade do controle de constitucionalidade

Um primeiro elemento para se compreender a atuação judicial do Poder Legislativo é a sensível ampliação do controle de constitucionalidade, em especial abstrato, pela Constituição de 1988.

No ensaio *Quem deve ser o guardião da Constituição?*, Kelsen propõe que o Tribunal Constitucional atue como um terceiro mediador nas disputas entre o governo e o Parlamento. Kelsen sustenta que essa corte, imparcial e tecnicamente qualificada, possui legitimidade para interpretar a Constituição sem influência política e assegurar a aplicação correta das normas constitucionais. Defende ainda que a separação de Poderes é fundamental para se evitarem abusos e se proteger a Constituição de interesses momentâneos das majorias políticas. Conclui que o Tribunal Constitucional é o órgão mais adequado para garantir a supremacia e a estabilidade da Constituição, ao agir como mediador entre o direito e a política (Kelsen, 1931).

Conforme destaca Lynch (2012), o controle de constitucionalidade desempenhou papel importante na resolução de crises e impasses políticos no Brasil.

Ao longo da história, foi um dos mecanismos que concorreram com o Estado de Exceção e outros instrumentos, como o Poder Moderador e o Estado de Sítio, para estabilizar o regime político em momentos críticos. Esse papel ressalta a importância do controle de constitucionalidade não apenas como instrumento jurídico, mas também como meio de se assegurarem a legitimidade e a continuidade da ordem política e institucional.

A Constituição de 1891, marco inaugural da República, introduziu o controle de constitucionalidade concreto, inspirado no modelo norte-americano. Nesse sistema, qualquer juiz ou tribunal poderia declarar a inconstitucionalidade de uma norma no curso de um processo judicial, desde que fosse arguida por uma das partes e relacionada ao caso concreto em julgamento. Esse modelo conferia aos tribunais um papel de defesa da Constituição, mas dentro de um enfoque descentralizado. O modelo inicial tinha pouca participação do Poder Legislativo, visto que as controvérsias se desenvolviam através de casos específicos, sem participação processual do Parlamento.

Já a Constituição de 1934 inovou ao instituir a representação interventiva, um mecanismo de controle abstrato destinado a assegurar a observância dos princípios constitucionais sensíveis, como os direitos fundamentais e a ordem federativa. Nesse contexto, o procurador-geral da República era responsável por propor intervenção federal e cabia ao Supremo Tribunal Federal decidir sobre a constitucionalidade das situações apontadas. Em que pese ter sido concebida como mecanismo de resolução de conflitos federativos, a representação interventiva foi encarada por grande parte da doutrina como mecanismo inaugural de controle concentrado de constitucionalidade (Mendes, 2009, p. 65).

Com a Emenda Constitucional n. 16/1965 à Constituição de 1946, o sistema de controle de constitucionalidade passou por uma importante transformação. Foi criada a representação de inconstitucionalidade, instrumento de controle concentrado que permitia ao procurador-geral da República questionar, diretamente no Supremo Tribunal Federal, a compatibilidade de normas infraconstitucionais com a Constituição. Esse modelo centralizou a decisão sobre a validade das leis e conferiu maior protagonismo ao STF e ao Ministério Público Federal, particularmente à Procuradoria-Geral da República (PGR), no controle da constitucionalidade.

Cabe trazer à baila interessante caso julgado pelo Supremo em 1971 (Rcl 849 primeira). O partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), então de oposição ao Regime Militar, representou ao procurador-geral da República a

apresentação de representação de inconstitucionalidade em face do Decreto-Lei n. 1.077/1970. Tal norma tinha sido editada pelo presidente Emílio Médici, que criou o regime de censura prévia a livros e meios de comunicação, sob o argumento de preservar a segurança nacional. O então procurador-geral da República, Xavier de Albuquerque, que mais tarde viria a ser ministro do STF, arquivou a representação. Em entrevista ao jornalista Felipe Recondo (2021), quarenta anos depois, o ministro Xavier de Albuquerque disse que embora a matéria fosse expressa na Constituição, entendia que cabia ao MDB “fazer política com o fato”. Ao afirmar isso, o ministro refletia uma concepção da época, de que problemas políticos deveriam ser resolvidos pela Política, não pela Justiça.

O MDB, então, ajuizou reclamação perante o STF, por entender que o PGR estava vinculado a propor a representação de inconstitucionalidade. O Plenário do Supremo rejeitou a reclamação, conforme voto do ministro Adalício Nogueira, vencido o ministro Aducto Lúcio Cardoso. Disse a imprensa que o ministro vencido colocou a toga sobre o espaldar da cadeira e informou que pediria aposentadoria (Recondo, 2018, p. 225).

A Constituição de 1988 trouxe mudanças significativas em relação ao regime anterior e ampliou tanto o rol de ações de controle abstrato quanto o dos legitimados a propô-las. Além da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), foram introduzidas novas ações, como a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). No tocante à legitimidade ativa, a nova Constituição expandiu o elenco de atores aptos a ajuizar ações de controle abstrato, incluídos governadores, partidos políticos com representação no Congresso Nacional, confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional, entre outros. Essa ampliação democratizou o acesso ao STF e reforçou o controle do Estado e da sociedade sobre a constitucionalidade das normas, o que garantiu maior efetividade ao sistema.

Outrora *gatekeeper* do STF, o PGR não tinha mais o poder revelado de barrar o acesso ao Tribunal. Agora, diversos setores da sociedade poderiam diretamente provocar o Supremo e arguir violações do Estado – em especial, do Legislativo – à normatividade constitucional.

Essa ampliação de legitimidade não passa ao largo de críticas. Alexandre Araújo Costa e Juliano Zaiden Benvindo, por exemplo, criticam a proeminência dos interesses dos estados e das corporações no controle concentrado de constitucionalidade, em detrimento de pautas de caráter coletivo (2014).

A ampliação da legitimidade ativa, com efeito, beneficiou desproporcionalmente os interesses de corporações em detrimento de interesses difusos ou titularizados por grupos com menor poder de mobilização política e jurídica.

Se houve ampliação nos sujeitos do controle abstrato, houve também ampliação no seu objeto. Com a Constituição de 1988, não apenas as ações do Poder Legislativo, mas também suas omissões, passaram a ser controladas por veículos como a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e o Mandado de Injunção. Caso célebre que ilustra essa diferença é o direito de greve dos servidores públicos. De início, o Supremo apreciava mandados de injunção que arguíam a ausência de regulamentação de tal direito, mas se limitava a declarar a mora do Congresso Nacional em editar lei sobre o tema (MI 20, 1994). Entretanto, em 2007, ante a mora reiterada do Parlamento, decidiu o próprio STF colmatar a lacuna, aplicando a lei de greve dos trabalhadores da iniciativa privada (MI 712, 2007).

Ante essa ampliação do escopo do controle judicial sobre atos e omissões congressuais, a quem cabe a defesa das prerrogativas do Parlamento? A princípio, a teor do art. 103, § 3º, da Constituição de 1988, caberia ao advogado-geral da União (AGU) atuar em defesa dos atos normativos impugnados. Daí se considerar que o AGU seria o curador do princípio da presunção da constitucionalidade das leis (Moraes, 2012, p. 780). Não competiria ao AGU, assim, atuar como parecerista ou fiscal da constitucionalidade, papel já atribuído ao procurador-geral da República. Precedentes mais antigos do STF são no sentido de que é vedado ao AGU manifestar-se pela inconstitucionalidade de lei⁸⁹.

O nobre papel do AGU desenhado constitucionalmente reserva um primeiro problema. Esse órgão, embora represente judicialmente todos os Poderes, como regra, é vinculado ao Poder Executivo, portanto subordinado hierarquicamente ao presidente da República. Daí se perquirir se o AGU poderia desempenhar satisfatoriamente seu papel de curador em situações em que se discutem leis decorrentes de vetos do presidente da República que tenham sido rejeitados pelo Congresso Nacional. Ou, ainda, se o AGU atuaria em defesa de lei questionada pelo próprio presidente da República.

Com a evolução da jurisprudência, o Supremo passou a admitir em alguns casos que o AGU se manifestasse pela inconstitucionalidade do ato normativo impugnado. O primeiro dos casos ocorre quando a tese jurídica discutida já teve sua inconstitucionalidade reconhecida pelo STF (ADI 1616, 2001).

89 “A Constituição exige que o advogado-geral da União, ou quem desempenha tais funções, faça a defesa do ato impugnado em ação direta de inconstitucionalidade. Inadmissibilidade de ataque à norma por quem está no exercício das funções previstas no § 3º do art. 103” (ADI 242, 1994).

O segundo caso se dá quando há conflito entre o papel de curador da constitucionalidade das leis (art. 103, § 3º) e o de representante judicial da União (art. 131) (ADI 3.916, 2010). Nesses casos, a harmonização das duas normas conduz à conclusão de que poderia o AGU manifestar-se pela inconstitucionalidade da norma impugnada.

No precedente que ensejou o debate sobre esse último entendimento, tratava-se de impugnação do PGR em face de lei do Distrito Federal. Nesse caso, de fato, pode-se arguir um conflito entre o papel de curador com o papel de defensor de uma pessoa específica – a União. Uma lei editada por um ente federativo subnacional poderia – e no caso, o fazia – contrariar interesses jurídicos e políticos da União. Daí a perplexidade em obrigar o AGU a deixar de defender os interesses de seu “cliente” principal em favor de um interesse de terceiro. Mas a noção de “interesse da União” nem sempre é tão evidente em outros casos.

A respeito do “interesse da União”, pode-se falar pelo menos em três subdivisões (Silva, 2019, p. 190): (i) os interesses indivisíveis da União; (ii) os interesses divisíveis da União à luz do princípio da separação, em situação de consonância entre os Poderes; e (iii) os interesses divisíveis da União, quando se tratar de interesses específicos do Executivo. Questão relevante nas manifestações processuais da AGU é, então, saber-se qual desses interesses é perseguido.

Em casos de conflito entre o presidente da República e o Poder Legislativo (iii), tem-se observado tendência do AGU de se alinhar ao Poder Executivo, posicionando-se pela inconstitucionalidade de leis federais. Exemplos desse comportamento são: a ADI 7.582, na qual se questiona a Lei n. 14.701/2023, que trata do marco temporal para demarcação de terras indígenas; a ADI 7.633, na qual o presidente da República questiona a Lei n. 14.784/2023, que prorrogou a desoneração fiscal da folha de pagamentos; a ADI 6553, na qual se questiona a Lei n. 13.452/2017, que altera os limites do Parque Nacional do Jamaxim; a ADI 7.701, na qual se questiona a Lei n. 14.785/2023, que regula o controle de defensivos agrícolas. Nesses casos, o “interesse da União” acaba se confundindo com o “interesse do Poder Executivo”, o que também desborda da *ratio decidendi* que levou o STF a evoluir na leitura do papel clássico do AGU de curador do princípio da presunção de constitucionalidade das leis.

Logo se percebe que o mandato previsto no art. 103, § 3º, da Constituição de 1988, tem sido paulatinamente esvaziado pela jurisprudência do Supremo e pela prática da AGU. Em um cenário de crescente escrutínio dos atos

legislativos, assim, o papel fundamental de defesa da constitucionalidade das leis pode ser prejudicado.

Como se verá adiante, a representação judicial do Poder Legislativo passou a preencher o vácuo decorrente dessa transformação.

2.2 “Judicialização” das relações políticas

Com a ampliação do escopo das ações de controle de constitucionalidade, bem como do próprio campo de proteção das normas constitucionais em 1988, cresceu a judicialização de relações que, no ordenamento jurídico anterior, eram essencialmente políticas, isto é, não apreciáveis pelo Poder Judiciário. Isso se aplica tanto a relações internas ao Poder Legislativo – entre maioria e minoria, parlamentares, comissões, bancadas – e externas – que em geral envolvem conflitos com outros Poderes.

O fato de partidos políticos de oposição recorrentemente acionarem o Supremo Tribunal Federal na busca por invalidar leis aprovadas pelo Congresso Nacional ou atos normativos editados pelo Poder Executivo é tema que não representa novidade. O fenômeno já foi apontado em trabalhos doutrinários (Zuccolotto, 2017) e jornalísticos (Guerra, 2021), e é crescente. Segundo relato do jornal *O Globo*, em 2021, terceiro ano do mandato do governo Bolsonaro, a quantidade de ações de controle abstrato propostas por partidos de oposição em face de atos normativos promulgados durante o governo Bolsonaro superou a soma de ações ajuizadas durante os governos Lula, Dilma e Temer: 185 ações contra 144, segundo dados de abril de 2021 (Guerra, 2021).

É inerente ao constitucionalismo liberal a noção de uma oposição parlamentar. Na lógica liberal, a disputa pelo poder político é institucionalizada por natureza. Isto é, os grupos que desafiam o governo e buscam tomar-lhe a condução do Estado pela via eleitoral são política e juridicamente reconhecidos como lícitos e recebem, justamente em virtude dessa legitimidade, direitos e prerrogativas (Ferreira Filho, 2012, p. 266). Esse reconhecimento ocorre também pela existência de cargos formais, como líder da Oposição, líder da Minoria ou mesmo *shadow minister* em parlamentos de inspiração britânica (*Westminster-style system*).

A institucionalização da oposição em corpos políticos organizados decorre da complexidade das atividades políticas desenvolvidas no Estado Constitucional, que demanda alto grau de coordenação. Essa coordenação somente é possível por intermédio de corpos estáveis e profissionais que organizam o fluxo de informações e o processo decisório: os partidos políticos (Silva, 2021, p. 394).

O direito de oposição, nessa abordagem, consiste em um requisito de legitimidade da deliberação parlamentar nas democracias modernas: somente se mostra legítima a lei aprovada por um corpo legislativo que garanta o respeito às opiniões minoritárias (Waldron, 2006, p. 25-27). Em contraponto, a própria oposição institucional assume o compromisso de atuar em prol do devido funcionamento da ordem constitucional (*principle of loyal opposition*).

O estatuto constitucional das minorias parlamentares no Brasil abrange diversas prerrogativas institucionais: (i) a abertura de investigação parlamentar (CF, art. 58, § 3º); (ii) a apresentação de pedidos de informações a autoridades do Poder Executivo (CF, art. 50, § 2º); e (iii) a deflagração do controle abstrato de constitucionalidade (CF, art. 103, VIII). Também pode ser considerada uma proteção da minoria parlamentar a observância dos requisitos formais do processo legislativo (Waldron, 2006, p. 28-29).

O manejo dessas prerrogativas demanda a observância de requisitos. A abertura de comissão parlamentar de inquérito demanda a existência de fato determinado a se investigar e a subscrição do respectivo requerimento por pelo menos um terço dos membros da Casa Legislativa. O pedido de informação previsto no art. 50 da Constituição é regulamentado pelos arts. 115 e 116 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Embora possa ser feito por qualquer parlamentar individualmente, submete-se à deliberação da Mesa, que analisa os critérios delimitados pelo art. 116 do Regimento.

Também os regimentos internos das Casas Legislativas consagram prerrogativas institucionais às minorias. Um dos pontos mais importantes é o funcionamento parlamentar, ou seja, a possibilidade de se constituir um órgão próprio na estrutura administrativa do Parlamento, em geral denominado “liderança”. Esse órgão dispõe de cargos públicos que atuam em prol do funcionamento parlamentar do partido político. Além disso, o líder do partido político dispõe de diversas prerrogativas previstas no RICD⁹⁰, como: (i) a participação no Colégio de Líderes; (ii) o uso da palavra a qualquer momento da sessão (art. 10, I); (iii) a indicação de parlamentares da bancada para compor as comissões permanentes e temporárias (art. 10, VI); (iv) a indicação de parlamentares para disputar eleições para cargos na Mesa (art. 10, IV), entre outras. O RICD também prevê expressamente a existência da Liderança da Minoria (arts. 11-A e 12).

Ocorre que o funcionamento parlamentar demanda certa quantidade mínima de parlamentares. Originalmente, o art. 13 da Lei dos Partidos Políticos

90 Para ilustrar essas prerrogativas, lançaremos mão do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

exigia que, para ter funcionamento parlamentar, uma grei precisaria ter o apoio de pelo menos 5% dos votos apurados em eleição geral, distribuídos em pelo menos um terço dos estados. Era a criação da chamada “cláusula de barreira”. Essa regra foi declarada inconstitucional pelo STF nas ADI 1.351-3 e 1.351-8. Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 97/2017 voltou a instituir a cláusula de barreira, desta feita em nível constitucional. O RICD, por sua vez, foi alterado, em seu art. 9º, pela Resolução n. 30/2018, a qual estabeleceu que somente teriam direito ao funcionamento parlamentar os partidos que alcançassem a cláusula de barreira.

As minorias parlamentares também têm a seu dispor no RICD expedientes de obstrução de pautas da Maioria, como: (i) retirada de proposição da ordem do dia (art. 117, VI); (ii) adiamento de discussão ou votação (art. 117, X); (iii) verificação de votação (art. 185, § 3º). A bancada pode, também, declarar-se em obstrução propriamente dita, hipótese na qual os parlamentares que a compõem não contribuem com presença ou votos para formação do quórum regimental ou constitucional de deliberação (art. 82, § 6º).

Embora os requerimentos de retirada de proposição da ordem do dia, de adiamento de discussão e votação possam ser utilizados por si mesmos como forma de resistência (o que se convencionou chamar de “*kit* obstrução”), dependem de deliberação do Plenário, ou seja, somente são aprovados por maioria da Casa. Já o pedido de verificação de votação demanda quórum de seis centésimos dos parlamentares (na Câmara dos Deputados, 31 parlamentares). A obstrução propriamente dita depende de deliberação da bancada e só tem efeito prático se o partido que a adota tiver quantidade suficiente de parlamentares para comprometer o quórum regimental de instalação ou de votação.

A deflagração do controle abstrato de constitucionalidade, por sua vez, demanda tão somente que o partido seja representado por um parlamentar em qualquer das Casas do Congresso Nacional. Para tutela das regras formais do processo legislativo, tanto pode ser utilizado o controle abstrato quanto o mandado de segurança de iniciativa parlamentar, movido diretamente no Supremo Tribunal Federal.

Dessa exposição, percebe-se que o manejo de prerrogativas da oposição parlamentar em geral exige certa quantidade de parlamentares. Isso não ocorre, contudo, na deflagração do controle abstrato de constitucionalidade. Nesse caso, basta um único parlamentar no Congresso Nacional para que o Supremo possa ser provocado a decidir. Paradoxalmente, partidos com menos de 31 parlamentares não podem sequer requerer verificação de votação no Plenário da Câmara dos Deputados, mas podem levar o Plenário do Supremo

Tribunal Federal a declarar a inconstitucionalidade de lei. De uma perspectiva meramente aritmética, é lícito concluir-se que é mais fácil e eficaz exercer-se a oposição política pela via judicial do que pela via legislativa parlamentar.

Percebe-se, assim, que a estrutura constitucional de 1988 não apenas conduz, mas estimula uma intensa judicialização das relações políticas travadas no Parlamento. Questões que muitas vezes poderiam ser tidas como *interna corporis* passam a ser constitucionalizadas e levadas ao deslinde do Poder Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal, por minorias bastante reduzidas, quando não por um único parlamentar insatisfeito.

Esse intenso exercício da oposição judicial também leva à necessidade de atuação da advocacia do Poder Legislativo. Em que pese muitas vezes a maioria parlamentar coincidir com a posição do Poder Executivo, isso não é uma regra necessária, eis que o RICD prevê lideranças tanto para o Governo e a Oposição quanto para a Maioria e a Minoria. Quando a Maioria parlamentar age de acordo com o Governo, faz algum sentido a defesa das posições majoritárias pela AGU, por se tratar ou de interesses indivisíveis da União ou, se divisíveis, sem situação de conflito de Poderes. Mas isso não é verdade quando ocorrem conflitos entre a Maioria parlamentar e a posição do Governo. No capítulo anterior, já se demonstrou a tendência de, nesses casos, a AGU se posicionar a favor do Poder Executivo e deixar em aberto a defesa das posições majoritárias das Casas Legislativas. Esse vácuo da defesa das posições majoritárias, somado ao estímulo à judicialização de questões políticas, revela um problema de desenho institucional do sistema de 1988, na medida em que agrava a crítica democrática ao controle de constitucionalidade.

Jeremy Waldron (2006, p. 1.353) resume em dois pontos fundamentais a crítica democrática ao controle judicial de constitucionalidade. Em primeiro lugar, a atuação das cortes não contribui para que a sociedade, de forma clara, enfrente os problemas decorrentes da discordância sobre o conteúdo de seus direitos constitucionais. Muito pelo contrário, para o autor, o controle judicial mascara a discordância sobre direitos abaixo de discussões sobre precedentes, partes, textos e interpretações. Em segundo lugar, Waldron indica que o controle judicial é em si ilegítimo politicamente, pois privilegia a votação entre uma pequena quantidade de agentes públicos não eleitos e afasta princípios básicos de representação política e de igualdade política na decisão de questões que envolvem direitos.

Crítica semelhante é descrita por Jürgen Habermas (2020, p. 316). O Judiciário, ao interferir em competências legislativas para as quais não possui

legitimidade democrática, ameaça o equilíbrio da estrutura normativa do Estado de Direito. Além disso, tal intervenção judicial, não raro fundada em princípios de elevada abstração e generalidade, reforça uma estrutura flexível do direito que privilegia a autonomia do aparato estatal em detrimento da autonomia dos cidadãos. Isso resulta em um enfraquecimento da legitimação democrática, já que decisões fundamentais para a sociedade são deslocadas de instituições representativas para uma esfera tecnocrática e não eleita, o que compromete a participação popular no processo decisório.

Essas críticas são agravadas pelo desenho institucional brasileiro na medida em que é enfraquecido o discurso defensivo das decisões tomadas pela soberania popular. É dizer: sem a defesa judicial adequada das decisões parlamentares majoritárias, sequer são devidamente expostas as discordâncias fundamentais da sociedade e, além disso, são ignorados os motivos políticos e jurídicos que conduziram à conclusão do Parlamento.

No entanto, o fenômeno da judicialização também ocorre nas relações políticas entre o Legislativo e o Executivo, os Poderes essencialmente políticos. A já citada ADI 7.633, na qual o presidente da República questiona a Lei n. 14.784/2023, que prorrogou a desoneração fiscal da folha de pagamentos, é um exemplo dessa situação. O Poder Executivo atuou no âmbito do Parlamento para vencer a disputa contra a prorrogação do benefício fiscal. Aprovada a lei pelo Congresso Nacional, foi vetada pelo presidente da República. O veto foi mais tarde rejeitado pelos parlamentares. Vencido na arena legislativa, o Poder Executivo recorreu ao STF com o argumento da inadequação orçamentária e financeira da nova legislação, que foi suspensa pelo Tribunal.

Perceba-se que o tema em debate na ADI 7.633 – adequação orçamentária e financeira de medidas legislativas – há até pouco tempo era assunto de discussão exclusivamente política, própria dos Poderes Executivo e Legislativo. Todavia, com a edição da Emenda Constitucional n. 95/2016, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal, foi criada a regra do art. 113 do ADCT que instituiu na Constituição o controle jurisdicional de adequação orçamentária das proposições legislativas. Nesses termos, o próprio Congresso Nacional, atuando como constituinte reformador, transformou uma relação essencialmente política em uma questão jurídica, que se submete ao crivo do Supremo.

O caso da ADI 7.633 é um exemplo notável da ampliação do campo de controle judicial de questões políticas, ao recomendar uma reformulação do modelo comportamental do Parlamento ante esse tipo de questão. Essa reformulação é justamente a necessidade de criação de órgãos jurídicos de representação.

Também nesses casos, percebe-se uma tendência de prevaecimento jurídico dos argumentos do Poder Executivo em face do Poder Legislativo. Nesses casos, a AGU atua na tutela dos interesses do governo, e não há aptidão para que o Judiciário aprecie de maneira adequada as razões jurídicas e políticas das maiorias parlamentares contrárias ao governo. Há, aqui, um problema de sobreposição tecnocrática sobre a deliberação parlamentar democrática, o que reforça a crítica ao exercício inadequado do controle de constitucionalidade.

3. A experiência da Advocacia da Câmara dos Deputados

3.1 Consultoria jurídica em matéria não legislativa

O primeiro aspecto a se considerar é que a instituição da Advocacia da Câmara dos Deputados unificou e centralizou a atividade de consultoria jurídica em matéria não legislativa na Casa. Segundo Ato da Mesa n. 231/2022, a Advocacia tem unidades de consultoria especializadas em matéria de pessoal, licitações e contratos administrativos e técnico-financeira. A centralização e a especialização estão longe de representar movimentos de natureza meramente formal ou cosmética.

A teoria informacional de Keith Krehbiel (1992) sustenta que as instituições legislativas, especialmente comissões e comitês, são estruturadas para facilitar a coleta e a disseminação de informações especializadas, com vistas às tomadas de decisões políticas mais eficazes. Diferentemente da teoria distributiva, que foca na maximização de ganhos específicos para distritos ou grupos, a teoria informacional enfatiza que os legisladores delegam poder às comissões para reduzir assimetrias informacionais, melhorar a qualidade das decisões e, assim, promover políticas benéficas para o público geral. Essa abordagem destaca a neutralidade e a busca por resultados eficientes, com o pleno legislativo mantendo autoridade final para assegurar a confiabilidade das informações fornecidas.

Essa compreensão, aplicável aos colegiados técnicos do Legislativo, tem sido transportada para a institucionalização de suas advocacias e procuradorias (Silva, 2019, p. 195). Isto é, a criação de órgãos jurídicos centralizados tem o papel de aprimorar a tomada de decisões administrativas, evitando perdas de eficiência e eficácia em virtude da dispersão de informações jurídicas.

A centralização jurídica na Câmara dos Deputados pode ser vista como estratégia institucional para reduzir assimetrias informacionais dentro da estrutura administrativa. Ao consolidar e especializar o tratamento jurídico em

um único órgão, as informações técnicas e normativas tornam-se mais acessíveis, precisas e confiáveis para os tomadores de decisão. Isso não apenas aumenta a qualidade e a eficiência das decisões administrativas, mas também reforça a função da Advocacia como mecanismo essencial de coleta e disseminação de informações especializadas, o que se alinha à lógica de neutralidade e à busca por resultados eficientes proposta pela teoria informacional. Dessa forma, a centralização jurídica contribui para que a Administração seja mais coordenada e informada, e reflete os princípios defendidos pela teoria informacional no contexto legislativo.

De fato, na experiência prática da Câmara dos Deputados prévia à instituição da Advocacia centralizada, era comum a dispersão de informações entre as diversas assessorias jurídicas administrativas, o que gerava situações ora de redundância, ora de contradição na atividade consultiva. Um órgão jurídico centralizado contribui para a uniformidade da interpretação do direito no âmbito administrativo e aumenta a eficiência dos processos de decisão coordenados na Casa Legislativa.

Essa uniformidade de interpretação jurídica alcançada pela centralização não apenas promove eficiência interna, mas também fortalece a segurança jurídica nas decisões administrativas da Câmara dos Deputados. Ao se consolidar uma única linha interpretativa, elimina-se a insegurança causada por pareceres conflitantes, o que, por sua vez, reduz o risco de litígios e aumenta a previsibilidade das ações institucionais. Esse efeito é particularmente relevante em um cenário de crescente judicialização da administração pública, em que decisões bem fundamentadas e alinhadas às normas legais podem evitar questionamentos judiciais, preservar recursos e reforçar a credibilidade institucional da Casa Legislativa.

Particularmente no âmbito das contratações, a nova Lei de Licitações e Contratos veiculou uma peculiar regra a respeito das chamadas “linhas de defesa” das contratações públicas, cuja relevância recomenda sua reprodução integral:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I – primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II – segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III – terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas. (Brasil, 2021)

A lei adotou uma estrutura ordinal de órgãos responsáveis pela “defesa” da contratação. O modelo veiculado pela lei, além disso, já é amplamente adotado na literatura a respeito de controle e auditoria.

O chamado Modelo das Três Linhas é uma proposta organizacional que permite a coordenação dos diversos atores responsáveis pelo controle, de maneira a auxiliar no atingimento dos objetivos do ente, fortalecer a governança e aumentar o controle de riscos (Institute of Internal Auditors, 2020; Brasil, 2018). Na literatura geral, a primeira linha é composta pelo corpo administrativo da entidade, a segunda, pela gestão de risco e a terceira, pela auditoria interna. Com base no Modelo das Três Linhas, percebe-se que o controle faz parte do ciclo de gestão, de modo que a administração da entidade também é responsável por ele.

A estruturação de três linhas é fundamentada na coordenação das tarefas de cada uma, de modo a se evitem efeitos deletérios, como duplicação ou sobreposição de atribuições e existência de lacunas no controle durante o ciclo de gestão (Institute of Internal Auditors, 2020, p. 7). A ordenação sequencial das linhas de defesa e o enfoque no controle preventivo mediante adoção de práticas contínuas e permanentes de gestão de risco indicam que as linhas de defesa posteriores somente devem intervir sobre as demais em situações de falha ou de risco de falha das linhas anteriores. Isto é, a segunda e a terceira linhas de defesa devem observar, não se sobrepor às competências das linhas anteriores. É o já apontado dever de coordenação para se evitem duplicidade, sobreposição e falha.

A centralização da atividade jurídica, sob a ótica do Modelo das Três Linhas, também contribui para maior transparência e *accountability* nas decisões administrativas. A Advocacia da Câmara dos Deputados, ao atuar como núcleo especializado de consultoria jurídica, reforça a primeira e a segunda linhas de defesa e assegura que as interpretações e os pareceres emitidos sejam uniformes e fundamentados na legislação vigente. Isso não apenas reduz a ocorrência de erros ou decisões contraditórias, mas também consolida a confiança no processo decisório interno e demonstra compromisso com a boa governança e o controle preventivo.

Além disso, a integração das funções jurídicas com as diretrizes estabelecidas na nova Lei de Licitações e Contratos demonstra como a centralização

de competências pode ser instrumental para o cumprimento das normas legais. A Advocacia da Câmara dos Deputados desempenha papel estratégico ao fornecer orientações jurídicas que permitem a mitigação de riscos em cada etapa do processo de contratação. Assim, o órgão jurídico centralizado não apenas apoia as práticas de gestão de riscos previstas na lei, mas também atua como guardião da conformidade, previne erros e irregularidades e otimiza o uso dos recursos públicos.

Por fim, ao alinhar-se às melhores práticas de controle preventivo e de gestão de riscos, a Advocacia da Câmara dos Deputados reforça sua relevância institucional como elemento estruturante da governança pública. Essa abordagem não apenas contribui para o cumprimento de objetivos administrativos, mas também promove um ciclo de aprendizado organizacional. A experiência acumulada com a uniformização e a especialização jurídica pode servir como referência para outros órgãos legislativos e administrativos, o que aumenta os benefícios da centralização em âmbito mais amplo e colaborativo.

3.2 Representação judicial da Câmara dos Deputados e de seus órgãos

A exposição na primeira parte deste artigo demonstrou substancial transformação nas relações jurídicas entre os Poderes do Estado brasileiro, não apenas com a superveniência da Constituição de 1988, mas também com o desenvolvimento posterior da ordem constitucional. Percebeu-se, em especial, a ampliação do campo de atuação do controle de constitucionalidade, bem como o alargamento da legitimidade para se acionar o Supremo com o fim de se questionarem atos do Poder Legislativo.

Ante essa situação, houve crescente judicialização de questões que, no ordenamento anterior, eram essencialmente políticas, tanto internamente ao Parlamento como na relação deste com outros Poderes e órgãos. O exercício da oposição parlamentar passou a conviver com o manejo constante da oposição política pela via judicial.

O novo quadro constitucional gerou uma situação paradoxal nos litígios que envolvem o Poder Legislativo. A Advocacia-Geral da União, responsável tanto por atuar como curadora do princípio da presunção de constitucionalidade das leis como por representar judicialmente os interesses da União, viu-se em constante necessidade de tutelar interesses divisíveis da União, em sintonia com o Poder Executivo. O Poder Legislativo, assim, ficou acuado em face de uma intensificação no controle judicial de seus atos e, ao mesmo tempo, experimentou certo enfraquecimento de sua defesa perante o Poder Judiciário.

Diante dessas constatações, a criação de órgãos de representação judicial do Poder Legislativo é essencial para se fortalecer a legitimidade democrática do controle de constitucionalidade, na medida em que equilibra o papel das instituições representativas frente ao Judiciário. Em um sistema constitucional como o brasileiro, o Legislativo é frequentemente chamado a justificar suas decisões perante a Suprema Corte, seja em ações diretas de inconstitucionalidade, seja em outros mecanismos de controle judicial. No entanto, o Parlamento não possuía uma estrutura dedicada e técnica, como a Advocacia-Geral da União, no caso do Executivo, para apresentar de forma consistente e robusta os fundamentos políticos e jurídicos que sustentavam suas decisões. Isso gerava certa assimetria institucional que favorecia o Executivo e prejudicava a capacidade de defesa das escolhas majoritárias feitas pelos representantes eleitos, o que comprometia o ideal democrático de igualdade entre os Poderes.

Essa desigualdade é especialmente problemática, porque, sem representação judicial adequada, os argumentos que sustentam decisões legislativas podem ser apresentados de maneira incompleta ou insuficiente, o que dificulta o acesso pleno do Judiciário às razões políticas e jurídicas que fundamentaram determinada norma. Quando isso ocorre, o controle de constitucionalidade corre o risco de ser percebido como interferência antidemocrática do Judiciário, que invalida leis sem compreender ou considerar adequadamente o processo político que as originou. A criação de um órgão especializado de advocacia do Poder Legislativo permite a articulação e a defesa dessas razões com maior eficácia, o que reforça a ideia de que o controle de constitucionalidade deve ser um espaço de diálogo institucional, não um exercício de supremacia judicial.

Além disso, uma advocacia institucionalizada do Parlamento ajuda a mitigar as críticas democráticas ao controle judicial, ao promover maior transparência no processo de revisão constitucional. A defesa técnica e consistente das decisões parlamentares garantiria que os debates judiciais refletissem não apenas interpretações técnicas de normas constitucionais, mas também os interesses e os valores discutidos democraticamente no âmbito legislativo. Isso possibilitaria ao controle de constitucionalidade ser percebido como mecanismo de aprimoramento do processo democrático, não como substituição da vontade popular pelo arbítrio judicial. Assim, a institucionalização de uma advocacia do Poder Legislativo não apenas fortalece a legitimidade das decisões judiciais, mas também protege o papel do Parlamento como expressão mais direta da soberania popular.

Outro aspecto relevante a se considerar é que a criação de órgãos legislativos de representação judicial é a integração das atividades legislativa e jurisdicional do Estado. Autores como Julius Cohen destacam que um desafio da “legisprudência” é a necessidade de que os juízes busquem padrões e coerência na produção legislativa como forma de criar “precedentes” dentro do próprio ordenamento (Cohen, 1983, p. 1.177-1.178). Essa busca tem o objetivo de aumentar a previsibilidade e a coerência do direito e de reduzir conflitos entre normas e decisões judiciais. A atuação de procuradorias legislativas tem o potencial de levar ao Judiciário argumentos de ordem histórica e genética⁹¹, de maneira a se integrar o raciocínio do legislador e do julgador. Nesses casos, as procuradorias legislativas organizam o fluxo informacional entre Parlamento e Justiça e ampliam o potencial de coerência entre produção e aplicação do direito.

Com efeito, cabe concluir que a instituição de órgãos de representação judicial envolve melhorar a eficácia, a metodologia da atividade jurisdicional e a tutela das prerrogativas do Parlamento.

Após sua criação, a Advocacia da Câmara dos Deputados tem atuado na prestação de informações ao Supremo no caso de ações de controle abstrato e na representação da própria Câmara em audiências e julgamentos no Tribunal. Em diversos casos, tem atuado também na representação de parlamentares e de outros órgãos da Casa, em especial quando há conflito de entendimentos ou de interesses em face do Executivo. A Advocacia atuou como representante da Casa, por exemplo: (i) na comissão especial de conciliação a respeito das reduções de alíquotas máximas de ICMS pelas Leis Complementares n. 192/2022 e n. 194/2022 (ADI 7.191 e ADPF 984, de relatoria do ministro Gilmar Mendes); (ii) na defesa da posição do Parlamento na ADI 7.633, de relatoria do ministro Cristiano Zanin, em que o presidente da República questionava a constitucionalidade da prorrogação da desoneração fiscal da folha de pagamentos pela Lei n. 14.784/2023; (iii) na comissão especial de conciliação nas ADI 7.582, 7.583 e 7.586, ADC 87 e ADO 86, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, que debatem o marco temporal de demarcação de terras indígenas regulamentado pela Lei n. 14.701/2023; (iv) na defesa da posição do Parlamento sobre a privatização da Eletrobrás (ADI 7.385, de relatoria do ministro Nunes Marques, proposta pelo presidente da República).

91 Um argumento histórico é aquele que diz respeito à análise do problema que é objeto das normas vigentes, construindo o sentido destas a partir do sentido que tinham ao tempo de sua edição (Alexy, 1995, p. 87). Já um argumento genético é aquele que diz respeito a textos precedentes à norma vigente que permitem reconstruir o sentido deste (Müller, 1997, p. 245).

O próprio Supremo Tribunal tem reconhecido o papel das advocacias do Legislativo, na medida em que tem admitido, conforme os precedentes já citados, a criação de órgãos de representação judicial das Casas parlamentares. Mas a questão ainda tem outros avanços jurisprudenciais.

A participação dos órgãos legislativos no processo de controle de constitucionalidade, em grande medida, ficava resumida à prestação de informações, nos termos do art. 6º da Lei n. 9.868/1999. Todavia, experiências institucionais exitosas têm aprofundado essa participação. Na ADI 119 (2014), o Supremo Tribunal Federal considerou constitucional o art. 88, § 2º, da Constituição Estadual de Rondônia, que atribui ao procurador-geral da Assembleia Legislativa a defesa de atos impugnados em controle de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça. No dizer da relatora, ministra Cármen Lúcia, trata-se de iniciativa salutar, em especial na defesa de leis de iniciativa parlamentar, porque viabiliza “a defesa da lei questionada por seus próprios autores”.

Proposições legislativas também têm alterado o quadro institucional em sentido semelhante. No Projeto de Lei n. 3.640/2023, originário de comissão de juristas formada no âmbito da Câmara dos Deputados e presidida pelo ministro Gilmar Mendes, do STF, passou-se a se prever expressamente que o AGU poderia se manifestar tanto a favor quanto contra a constitucionalidade da legislação impugnada (art. 20, parágrafo único). É daí que se conclui que o projeto de lei superou o papel do AGU como curador do princípio da presunção da constitucionalidade das leis. A nosso ver, segundo as premissas do referido projeto, a defesa caberá ao próprio órgão parlamentar em suas informações (art. 18).

A questão da defesa do ato impugnado tem gerado profícuo debate na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, da Câmara dos Deputados. O relator, deputado Alex Manente, apresentou parecer no qual suscita a inconstitucionalidade da referida modificação, visto que, segundo o texto da Constituição, o AGU somente poderia defender ato impugnado (Brasil, 2023). Já a deputada Laura Carneiro, mediante voto em separado (Brasil, 2024), salientou justamente a situação de conflito da atuação do AGU como representante da União e do presidente da República, sobretudo, se este é o proponente da ADI, e como defensor do ato impugnado. A deputada propôs aprofundar-se a participação do Poder Legislativo na defesa do ato impugnado e tornar obrigatória a manifestação jurídica das Casas Legislativas.

Também a Proposta de Emenda à Constituição n. 8/2021, já aprovada pelo Senado Federal, passou a prever, no § 3º-A do art. 102 da Constituição, que as

Casas Legislativas do Congresso Nacional, das quais emanou a norma legal ou o ato normativo, serão também citadas previamente para se manifestar acerca do ato ou do texto impugnado, por meio de seus órgãos próprios. Tais órgãos são, geralmente, as Advocacias da Câmara e do Senado, o que evidencia o aprofundamento do debate legislativo sobre a representação judicial do Parlamento.

4. Conclusões

O presente artigo enfrentou como problema central a ausência de um órgão de representação judicial e de consultoria jurídica centralizado na Câmara dos Deputados, condição que historicamente prejudicava a defesa das prerrogativas legislativas em um contexto de ampliação do controle de constitucionalidade e da judicialização das relações políticas. O objetivo principal foi descrever a experiência institucional que culminou na criação e na operação da Advocacia da Câmara dos Deputados e detalhar seus fundamentos e sua atuação.

Para se compreender a necessidade da criação de uma advocacia centralizada, algumas justificativas devem ser destacadas:

- (i) Com a Constituição de 1988, houve certa ampliação da intensidade objetiva e subjetiva do controle judicial das atividades do Poder Legislativo, em especial no controle de constitucionalidade. À medida que a Constituição passou a regular minuciosamente diversos aspectos da vida política e institucional do país, também ampliou a legitimidade para que os sujeitos levem essas questões ao Supremo Tribunal Federal.
- (ii) Essa ampliação do controle de constitucionalidade pela Constituição de 1988 resultou na crescente judicialização das relações políticas e transferiu ao Judiciário a resolução de disputas que anteriormente eram consideradas internas ao Parlamento ou de natureza essencialmente política, especialmente em conflitos entre maiorias e minorias parlamentares e entre o Legislativo e o Executivo.
- (iii) A Advocacia-Geral da União, competente para defender atos legislativos impugnados perante o STF, passou a se posicionar pela procedência de ADI, mesmo contra leis federais. Nesse sentido, percebeu-se que a AGU não defende apenas interesses indivisíveis ou homogêneos da União, mas muitas vezes defende interesses divisíveis, alinha-se ao Poder Executivo e deixa carentes de defesa os atos do Poder Legislativo.

No contexto identificado, nota-se que a ausência de representação jurídica institucionalizada do Parlamento agrava a assimetria institucional, favorece o Executivo e prejudica a defesa adequada das decisões legislativas, o que compromete a legitimidade democrática do controle de constitucionalidade e destaca a necessidade de órgãos próprios de advocacia parlamentar.

Em seguida, a segunda parte do texto abordou a experiência específica da Advocacia da Câmara dos Deputados, centrando-se na atividade consultiva e contenciosa. Foram apontadas as seguintes questões:

- (i) A criação do novo órgão centralizou e unificou a consultoria jurídica administrativa, anteriormente fragmentada entre diferentes assessorias e órgãos. Essa centralização buscou reduzir redundâncias, evitar interpretações conflitantes e aumentar a eficiência e a segurança jurídica nas decisões administrativas da Casa. A criação da Advocacia da Câmara dos Deputados, da perspectiva da conformidade jurídica dos atos administrativos, reforçou a previsibilidade, mitigou litígios e contribuiu para a boa governança e a transparência, o que consolidou a relevância da Advocacia como elemento essencial na gestão eficiente e responsável dos recursos públicos.
- (ii) A Advocacia da Câmara passou a suprir o vácuo institucional da representação judicial do Poder Legislativo e a atuar em ações de controle abstrato e de litígios estratégicos, defendendo as posições da Casa em situações de conflito entre Poderes ou dentro do próprio Legislativo. A Advocacia foi criada como forma de se conferir equilíbrio às relações institucionais, o que permitiu às razões políticas e jurídicas do Parlamento serem adequadamente apresentadas nos debates judiciais, especialmente no Supremo Tribunal Federal. Além disso, a centralização da representação judicial promoveu maior articulação nas defesas apresentadas e contribuiu para o fortalecimento da legitimidade democrática e para a integração entre os papéis legislativo e jurisdicional do Estado. Essa mudança também buscou mitigar os problemas de legitimidade democrática ao criar condições para um controle de constitucionalidade mais transparente e dialógico, reforçando a autonomia e a capacidade do Legislativo de defender suas decisões.

Como conclusão decorrente, argumenta-se que a criação da Advocacia da Câmara dos Deputados representa um marco no fortalecimento das prerrogativas institucionais do Legislativo, pois equilibra as relações entre os Poderes em um cenário de crescente judicialização. A centralização da atividade

jurídica promoveu maior eficiência administrativa, segurança jurídica e capacidade de defesa das decisões parlamentares perante o Judiciário. Em um sistema constitucional que privilegia o controle de constitucionalidade, a Advocacia do Legislativo emerge como instrumento essencial para garantir a transparência e o diálogo interinstitucional e reforçar a legitimidade democrática das decisões legislativas.

Referências

ALEXY, Robert. *Recht, Vernunft, Diskurs: Studien zur Rechtsphilosophie*. Frankfurt: Suhrkamp, 1995.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer do relator, deputado Alex Manente, ao Projeto de Lei n. 3.640/2023, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania*. Brasília, 23 nov. 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2363538&filename=PRL%201%20CCJC%20=%3E%20PL%203640/2023. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Voto em separado da deputada Laura Carneiro ao Projeto de Lei n. 3.640/2023, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania*. Brasília, 25 abr. 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2414064&filename=VTS%201%20CCJC%20=%3E%20PL%203640/2023. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, ano 159, n. 61-F, seção 1, p. 1-23, 1º abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 242*, Tribunal Pleno. Relator ministro Paulo Brossard, julgado em 20/10/1994. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266265>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1616*, Tribunal Pleno. Relator ministro Maurício Corrêa, julgado em 24/5/2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347165>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3916*, Tribunal Pleno. Relator ministro Eros Grau, julgado em 3/2/2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610999>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 119*, Tribunal Pleno. Relator ministro Dias Toffoli, julgado em 19/2/2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5530505#:~:text=ADI%20119%20%2F%20RO&text=%C3%89%20inconstitucional%20a%20garantia%20da,o%20encerramento%20da%20atividade%20parlamentar>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7177*, Tribunal Pleno. Relator ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 7/8/2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6415600>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção 20*, Tribunal Pleno. Relator ministro Celso de Mello, julgado em 19/5/1994. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81733>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção 712*, Tribunal Pleno. Relator ministro Eros Grau, julgado em 25/10/2007. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/mi712.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 849 primeira*, Tribunal Pleno. Relator ministro Adalício Nogueira, julgado em 10/3/1971, DJ 13/12/1971. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/RCL_849_DF_1278754440076.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMMD5JEAO675MCVA&Expires=1737409412&Signature=aB%2Fa4P0WnSsd8iPXbehf0wrLtQM%3D. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial de combate à fraude e corrupção aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. 2. ed., Brasília: 2018.

COHEN, Julius. Legisprudence: problems and agenda. *Hofstra Law Review*, v. 11, n. 4, p. 1163-1183, Hempstead: Hanoch Dagan & Mark P. Gergen, 1983.

COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano Zaiden. *A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais*. Pesquisa financiada pelo CNPq. Brasília: Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509541. Acesso em: 11 nov. 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUERRA, Rayanderson. Ações de partidos contra Bolsonaro no STF superam soma de processos contra Lula, Dilma e Temer. *O Globo*, Rio de Janeiro, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/acoes-de-partidos-contrabolsonaro-no-stf-superam-soma-de-processos-contralula-dilma-temer-1-24979375>. Acesso em: 15 dez. 2024.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. São Paulo: Unesp, 2020.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. *Modelo das Três Linhas do IIA 2020: uma atualização das Três Linhas de Defesa*. Lake Mary: IIA, 2020.

KELSEN, Hans. Wer soll Hüter der Verfassung sein? *Die Justiz*, v. 6, p. 576-593, 1931.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Detroit: Michigan University Press, 1992.

LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das câmaras municipais. *Revista de Direito Administrativo*, v. 15, p. 46-64, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, jan./mar. 1949.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/jqwQpJNnTDpvMfFP9QBgMFr/abstract/?lang=pt>.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MOÇA, Ricardo Benetti Fernandes. Mecanismos de aperfeiçoamento do controle preventivo de constitucionalidade exercido pelo Poder Legislativo. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 20, n. 76. jan./mar. 2022.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 28. ed., São Paulo: Atlas, 2012.

MÜLLER, Friedrich. *Juristische Methodik*. Berlin: Ducker und Humblot, 1997.

RECONDO, Felipe. *Tanques e togas: o STF e a ditadura militar*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

RECONDO, Felipe. Excelso: os 50 anos de um dos episódios mais emblemáticos da história do STF. *JOTA*, [s.l.], 14 mar. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/excelso/excelso-os-50-anos-de-um-dos-episodios-mais-emblematicos-da-historia-do-stf-17042023>. Acesso em: 10 dez. 2024.

SILVA, Edvaldo Fernandes da. Representação judicial e Advocacia do Senado. In: PEREIRA, Gabrielle Tatith (org.). *Poder Legislativo: defesa institucional, representação judicial e assessoramento jurídico. 25 anos da Advocacia do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, 2019.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: USP, 2021.

WALDRON, Jeremy. The core case against judicial review. *Yale Law Journal* New Haven, abr. 2006, 115, 6, p. 1.346-1.406.

WALDRON. Principles of legislation. In: BAUMAN, Richard W.; KAHANA, Tsvi. *The least examined branch: the role of legislatures in the Constitutional State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 15-32.

ZUCCOLOTTO, Vinicius Rodrigues. O Supremo Tribunal Federal como arena aberta aos partidos políticos brasileiros. *Congresso Latino-Americano de Ciência Política*, 9, 2017, Montevideú. [Trabalhos apresentados]. Montevideú: Alacip, 2017. p. 1-22.