

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

Jules Queiroz

Abogado de la Cámara de Diputados. Consultor legislativo en materia de derecho tributario y tributación. Doctor en Derecho Económico, Financiero y Tributario por la Universidad de São Paulo. Profesor de IDP y ESA/DF.

Contenido: 1. Introducción; 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 Advocacia 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. Introducción

Este artículo tiene como objetivo describir la experiencia institucional de la creación y funcionamiento de la Abogacía de la Cámara de Diputados.

A diferencia de sus homólogos estatales y del propio Senado Federal, hasta 2021 la Cámara de Diputados no contaba con un órgano centralizado de representación judicial y asesoramiento legal en asuntos no legislativos. El Senado Federal estableció su Oficina de Abogacía en 1994 y creó una carrera específica para abogados, seleccionados mediante concurso público. Las Asambleas Legislativas de 24 estados de la federación siguieron el modelo y crearon Advocacias Generales de la República dentro de sus estructuras (Moça, 2022). Algunas Cámaras Municipales, como la de la ciudad de São Paulo, también lo hicieron.

Hasta 2021, la representación legal de la Cámara de Diputados se ejercía de forma difusa, a cargo de la Secretaría General de la Mesa y la Dirección General, según la naturaleza legislativa o administrativa del asunto. En raras ocasiones, abogados designados por la Presidencia de la Cámara realizaban actos procesales, como alegatos orales. En algunos casos, la representación de los órganos

y autoridades de la Cámara la realizaba la propia Advocacia General de la Unión, incluso mediante abogados designados *ad hoc*. La información en litigios de control abstracto de constitucionalidad y en recursos de amparo ante el Tribunal Supremo Federal solía estar firmada por el propio Presidente de la Cámara.

La asesoría legal también se prestó escasamente. La Cámara ha contado desde hace tiempo con órganos asesores en materia legislativa, como la Consultoría Legislativa y la Consultoría de Presupuesto y Supervisión Financiera, además de la Secretaría General de la Mesa y servicios de asesoría a las comisiones permanentes y a los líderes de los partidos. Un punto importante que merece atención es que los servicios de asesoría en materia legislativa no son solo legales. A pesar de la necesidad de un examen legal formal y sustantivo durante el proceso legislativo, organismos como las consultorías brindan asesoramiento en diversas áreas no legales, como política, economía, tecnología, etc. El asesoramiento legal en materia administrativa fue brindado por organismos como el Servicio de Asesoría Técnica de la Dirección General y los Servicios de Asesoría Jurídica de la Dirección Administrativa y el Departamento de Recursos Humanos.

Esta estructura se modificó profundamente con la promulgación de la Resolución n.º 23/2021. Con dicha resolución, se creó un órgano que centralizó el asesoramiento jurídico en materia administrativa, así como la representación judicial de la Cámara de Diputados y sus órganos. La Resolución n.º 23/2021, acto normativo primario, en virtud del artículo 59, inciso VII, de la Constitución de 1988, fue regulada por la Acto de la Mesa n.º 231/2022. El asesoramiento legislativo se mantuvo en manos de los órganos técnicos ya establecidos, con una distribución similar a la adoptada por el Senado Federal.

La constitucionalidad de la creación de órganos de asesoría legal y representación legal para organismos autónomos está establecida en la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal¹. La doctrina clásica de Victor Nunes Leal, en el caso de las Cámaras Municipales, también reconoce la capacidad de los órganos legislativos para interponer demandas judiciales para defender sus prerrogativas institucionales (Leal, 1949). La sostenibilidad exige la existencia de representantes legales procesales, y los órganos de defensa de los órganos legislativos son de suma importancia para el desarrollo de este tipo de competencia.

En la Cámara de Diputados, la Resolución n.º 23/2021 adoptó un modelo de representación mediante funcionarios públicos permanentes, inscritos en el Colegio de Abogados de Brasil, que ocupan puestos de confianza en una estructura legalmente designada específicamente para esta actividad. Hasta la fecha, no existe una carrera específica, a diferencia de lo que ocurre en el Senado Federal y en la mayoría de las Asambleas Legislativas. Sin embargo, el modelo de funcionarios públicos permanentes que ocupan puestos de confianza se repite en Asambleas como las de Ceará y Mato Grosso do Sul.

El modelo adoptado por el Departamento Jurídico de la Cámara de Diputados se ajusta a la jurisprudencia reciente del Supremo Tribunal Federal, según la cual la actuación de funcionarios públicos meramente designados para la representación legal, no atribuida por ley al cargo respectivo, es incompatible con la Constitución (ADI 7177, 2024). El caso juzgado por el STF se refería a la representación legal del Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná (TCE/PR). En dicho estado, la

¹ Véase, a este respecto: ADI 1,557 MC, ponente: Juez Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, resuelto el 20/3/1997. Véase también: ADI 175, RTJ 154/14, Pet. 409-AgRg, RTJ 132/645 y ADI 825, DJ del 2/4/1993. Más recientemente: ADI 6,433, ponente: Juez Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, resuelto el 3/4/2023.

Presidencia del TCE podía designar funcionarios públicos para brindar asesoría y representación legal al organismo. Este modelo no debe confundirse con el del Departamento Jurídico de la Cámara de Diputados, en el cual los funcionarios públicos son designados formalmente para las funciones creadas por ley, con competencia específica para actividades de asesoría y representación legal. Es decir, en la Cámara de Diputados existen cargos de confianza específicos, con facultades formalmente establecidas por ley, para brindar asesoría y representación legal. No existe una designación individual y precaria de funcionarios públicos por parte de los administradores del Poder Legislativo. De hecho, el modelo TCE/PR es más similar al modelo adoptado por la Cámara de Diputados antes de la Resolución nº 23/2021 que al resultante de ella.

Para describir la experiencia institucional de la creación y funcionamiento de la Abogacía de la Cámara de Diputados, este artículo se dividirá en dos partes.

La primera sección abordará las cuestiones teóricas y prácticas que llevaron a la creación de la Procuraduría General de la República (PGR) de la Cámara de Diputados. Es evidente que los problemas se centran fundamentalmente en la representación judicial de la Cámara, especialmente ante el aumento del alcance subjetivo y objetivo de las acciones de control constitucional concentradas. Por si fuera poco, se observa una reducción gradual del papel del Procurador General de la República como garante del principio de presunción de constitucionalidad de las leyes. Al admitir que la PGR no defiende leyes impugnadas que contradigan la interpretación del STF o que entren en conflicto con los intereses de la Unión, la decisión política del Legislativo se vuelve vulnerable a la revisión judicial sin un proceso contencioso adecuado.

En particular, la expansión del control abstracto condujo a una expansión del control judicial sobre cuestiones que, en el sistema anterior, eran esencialmente políticas. Los conflictos políticos externos e internos dentro del Parlamento, al ser evaluados por el Poder Judicial, requieren una representación legal adecuada de las Cámaras; de lo contrario, se reducirá la calidad del debate sobre los asuntos.

La segunda parte del trabajo buscará demostrar cómo la institucionalización del Departamento Jurídico de la Cámara de Diputados abordó los problemas que llevaron a su creación. En este sentido, se analizará la centralización de la actividad jurídica consultiva en asuntos no legislativos (actividad de apoyo), así como la actividad judicial del Departamento Jurídico de la Cámara de Diputados.

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

Un primer elemento para comprender la acción judicial del Poder Legislativo es la importante ampliación del control constitucional, especialmente del control abstracto, realizada por la Constitución de 1988.

En el ensayo *Quem deve ser o guardião da Constituição?* (¿Quién debería ser el guardián de la Constitución?). Kelsen propone que el Tribunal Constitucional actúe como mediador externo en las disputas entre el gobierno y el Parlamento. Kelsen argumenta que este tribunal imparcial y técnicamente cualificado tiene la legitimidad para interpretar la Constitución sin influencia política y garantizar la correcta aplicación de las normas constitucionales. También argumenta que la

separación de poderes es esencial para evitar abusos y proteger la Constitución de los intereses coyunturales de las mayorías políticas. Concluye que el Tribunal Constitucional es el órgano más adecuado para garantizar la supremacía y la estabilidad de la Constitución, actuando como mediador entre el derecho y la política (Kelsen, 1931).

Como señala Lynch (2012), el control constitucional ha desempeñado un papel importante en la resolución de crisis y estancamientos políticos en Brasil. A lo largo de la historia, ha sido uno de los mecanismos que compitió con el Estado de Excepción y otros instrumentos, como el Poder Moderador y el Estado de Sitio, para estabilizar el régimen político en momentos críticos. Esta función resalta la importancia del control constitucional no solo como instrumento legal, sino también como medio para garantizar la legitimidad y la continuidad del orden político e institucional.

La Constitución de 1891, acto inaugural de la República, introdujo el control constitucional concreto, inspirado en el modelo norteamericano. En este sistema, cualquier juez o tribunal podía declarar la inconstitucionalidad de una norma durante un proceso judicial, siempre que esta fuera argumentada por una de las partes y estuviera relacionada con el caso específico en cuestión. Este modelo otorgó a los tribunales un papel en la defensa de la Constitución, pero con un enfoque descentralizado. El modelo inicial contaba con escasa participación del Poder Legislativo, ya que las controversias se desarrollaban a través de casos específicos, sin la participación procesal del Parlamento.

La Constitución de 1934 innovó al establecer la representación intervencionista, un mecanismo abstracto de control diseñado para garantizar el cumplimiento de principios constitucionales sensibles, como los derechos fundamentales y el orden federativo. En este contexto, el Procurador General de la República era responsable de proponer la intervención federal, y le correspondía al Supremo Tribunal Federal decidir sobre la constitucionalidad de las situaciones señaladas. Si bien se concibió como un mecanismo para resolver conflictos federativos, la representación intervencionista fue vista por gran parte de la doctrina como un mecanismo inaugural para el control concentrado de la constitucionalidad (Mendes, 2009, p. 65).

Con la Enmienda Constitucional n.º 16/1965 a la Constitución de 1946, el sistema de control constitucional experimentó una importante transformación. Se creó la representación de inconstitucionalidad, un instrumento de revisión concentrado que permitía al Procurador General de la República cuestionar directamente la compatibilidad de las normas infraconstitucionales con la Constitución ante el Supremo Tribunal Federal. Este modelo centralizó la decisión sobre la validez de las leyes y otorgó mayor prominencia al STF y al Ministerio Público Federal, en particular a la Procuraduría General de la República (PGR), en el control de constitucionalidad.

Cabe mencionar un caso interesante juzgado por el Supremo Tribunal Federal en 1971 (Rcl 849 primera). El partido Movimiento Democrático Brasileño (MDB), entonces opositor al Régimen Militar, presentó una reclamación ante el Procurador General de la República alegando inconstitucionalidad a la luz del Decreto-Ley n.º 1.077/1970. Esta norma había sido promulgada por el presidente Emílio Médici, quien creó el régimen de censura previa de libros y medios de comunicación, bajo el argumento de preservar la seguridad nacional. El entonces Procurador General de la República, Xavier de Albuquerque, quien luego se convertiría en ministro del STF, desestimó la reclamación. En una entrevista con el periodista Felipe Recondo (2021), cuarenta años después, el ministro Xavier de Albuquerque dijo que, si bien el asunto estaba expresado en la Constitución, entendía que le correspondía al MDB «politizar los hechos». Al afirmar esto, el Ministro reflejó una concepción de la época: que los problemas políticos debían ser resueltos por la política, no por la Justicia.

El MDB presentó entonces una demanda ante el STF, entendiendo que el PGR estaba obligado a proponer la representación de inconstitucionalidad. El Pleno del Supremo Tribunal Federal rechazó la demanda, según el voto discrepante del magistrado Adalício Nogueira y el magistrado Adaucto Lúcio Cardoso. La prensa informó que el ministro discrepante colocó su toga sobre el respaldo de su silla y anunció que solicitaría su jubilación (Recondo, 2018, p. 225).

La Constitución de 1988 introdujo cambios significativos con respecto al régimen anterior y amplió tanto la lista de acciones de control abstracto como la lista de partes legitimadas para interponerlas. Además de la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI), se introdujeron nuevas acciones, como la Acción Declaratoria de Constitucionalidad (ADC) y la Demanda de Incumplimiento de un Precepto Fundamental (ADPF). En cuanto a la legitimidad activa, la nueva Constitución amplió la lista de actores legitimados para interponer acciones de control abstracto, incluyendo gobernadores, partidos políticos con representación en el Congreso Nacional, confederaciones sindicales y entidades de clase nacionales, entre otros. Esta expansión democratizó el acceso al STF y reforzó el control del Estado y la sociedad sobre la constitucionalidad de las normas, lo que garantizó una mayor eficacia del sistema.

Anteriormente la PGR era la guardiana del STF, pero ya no tenía la facultad manifiesta de bloquear el acceso a la Corte. Ahora, diversos sectores de la sociedad podían impugnar directamente a la Suprema Corte y alegar violaciones de las normas constitucionales por parte del Estado, especialmente del Poder Legislativo.

Esta expansión de la legitimidad no está exenta de críticas. Alexandre Araújo Costa y Juliano Zaiden Benvindo, por ejemplo, critican la prominencia de los intereses de los Estados y las corporaciones en el control concentrado de la constitucionalidad, en detrimento de las agendas colectivas (2014). La expansión de la legitimidad activa, en efecto, benefició desproporcionadamente los intereses de las corporaciones en detrimento de intereses difusos o de grupos con menor poder de movilización política y jurídica.

Si hubo un aumento en el número de sujetos de control abstracto, también hubo un aumento en su objeto. Con la Constitución de 1988, no solo las acciones del Poder Legislativo, sino también sus omisiones, comenzaron a ser controladas por medios como la Acción Directa de Inconstitucionalidad por Omisión y el Recurso de Amparo. Un caso famoso que ilustra esta diferencia es el derecho de huelga de los servidores públicos. Inicialmente, el STF consideró recursos de amparo que argumentaban la falta de regulación de dicho derecho, pero se limitó a declarar la demora del Congreso Nacional en promulgar legislación sobre el tema (MI 20, 1994). Sin embargo, en 2007, en vista de la reiterada demora del Parlamento, el propio STF decidió llenar el vacío aplicando la ley sobre huelgas para los trabajadores del sector privado (MI 712, 2007).

Dada esta expansión del alcance del control judicial de los actos y omisiones del Congreso, ¿quién es responsable de defender las prerrogativas del Parlamento? En principio, según el art. 103, § 3, de la Constitución de 1988, correspondería al Abogado General de la Unión (AGU) actuar en defensa de los actos normativos impugnados. Por lo tanto, se considera que el AGU sería el guardián del principio de la presunción de constitucionalidad de las leyes (Moraes, 2012, p. 780). Por lo tanto, no correspondería al AGU actuar como proveedor de opinión o monitor de constitucionalidad, un papel

ya atribuido al Procurador General de la República. Los precedentes más antiguos del STF son que el AGU tiene prohibido expresar su opinión sobre la inconstitucionalidad de una ley².

El noble rol de la AGU, tal como está diseñado constitucionalmente, plantea un primer problema. Si bien este organismo representa a todos los poderes del Estado ante los tribunales, por regla general, está vinculado al Poder Ejecutivo y, por lo tanto, jerárquicamente subordinado al Presidente de la República. De ahí la pregunta de si la AGU podría desempeñar satisfactoriamente su función de tutor en situaciones en las que se discutan leyes resultantes de vetos del Presidente de la República que hayan sido rechazadas por el Congreso Nacional. O, incluso, si la AGU actuaría en defensa de una ley cuestionada por el propio Presidente de la República.

Con la evolución de la jurisprudencia, el Tribunal Supremo comenzó a admitir, en algunos casos, que la AGU podía declarar la inconstitucionalidad del acto normativo impugnado. El primero de estos casos se da cuando la tesis jurídica en cuestión ya ha sido reconocida por el STF (ADI 1616, 2001).

El segundo caso se presenta cuando existe un conflicto entre la función de guardián de la constitucionalidad de las leyes (art. 103, § 3) y la de representante judicial de la Unión (art. 131) (ADI 3.916, 2010). En estos casos, la armonización de ambas normas lleva a la conclusión de que la AGU podría declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

En el precedente que dio lugar al debate sobre esta última interpretación, se trató de una impugnación por parte de la Procuraduría General de la República (PGR) de una ley del Distrito Federal. En este caso, de hecho, se puede argumentar un conflicto entre la función de curador y la de defensor de una persona específica: la Unión. Una ley promulgada por una entidad federativa subnacional podía —y en este caso lo hizo— contradecir los intereses jurídicos y políticos de la Unión. De ahí la perplejidad al obligar a la AGU a dejar de defender los intereses de su principal cliente en favor de los de un tercero. Sin embargo, el concepto de «interés de la Unión» no siempre es tan evidente en otros casos.

En cuanto al «interés de la Unión», cabe hablar de al menos tres subdivisiones (Silva, 2019, p. 190): (i) los intereses indivisibles de la Unión; (ii) los intereses divisibles de la Unión a la luz del principio de separación, en una situación de consonancia entre los poderes; y (iii) los intereses divisibles de la Unión, cuando se trata de intereses específicos del Ejecutivo. Una cuestión relevante en las declaraciones procesales de la AGU es, por lo tanto, saber cuál de estos intereses se persigue.

En casos de conflicto entre el Presidente de la República y el Poder Legislativo (iii), la AGU ha tendido a alinearse con el Poder Ejecutivo, posicionándose a favor de la inconstitucionalidad de las leyes federales. Ejemplos de esta conducta son: la ADI 7.582, que cuestiona la Ley n.º 14.701/2023, que regula el plazo para la demarcación de tierras indígenas; la ADI 7.633, en la que el Presidente de la República cuestiona la Ley n.º 14.784/2023, que amplió la exención del impuesto sobre la nómina; la ADI 6.553, que cuestiona la Ley n.º 13.452/2017, que modifica los límites del Parque Nacional Jamaxim; y la ADI 7.701, que cuestiona la Ley n.º 14.785/2023, que regula el control de plaguicidas agrícolas. En estos casos, el «interés de la Unión» termina confundándose con el «interés del Poder Ejecutivo», lo que también va más allá de la *ratio decidendi* que llevó al STF a evolucionar en la lectura

² La Constitución exige que el Abogado General de la Unión, o quien ejerza dichas funciones, defienda el acto impugnado mediante una acción directa de inconstitucionalidad. Inadmisibilidad de un ataque a la norma por parte de quien ejerza las funciones previstas en el § 3 del art. 103 (ADI 242, 1994).

del papel clásico de la AGU como curadora del principio de presunción de constitucionalidad de las leyes.

Es evidente que el mandato previsto en el artículo 103, § 3, de la Constitución de 1988 se ha visto gradualmente socavado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la práctica de la AGU. En un contexto de creciente escrutinio de los actos legislativos, la función fundamental de defender la constitucionalidad de las leyes podría verse socavada.

Como se verá más adelante, la representación judicial del Poder Legislativo comenzó a llenar el vacío resultante de esta transformación.

2.2 “Judicialización” de las relaciones políticas

Con la ampliación del alcance de las acciones de revisión constitucional, así como del ámbito de protección de las normas constitucionales en 1988, se incrementó la judicialización de relaciones que, en el sistema jurídico anterior, eran esencialmente políticas, es decir, no evaluables por el Poder Judicial. Esto se aplica tanto a las relaciones internas del Poder Legislativo —entre la mayoría y la minoría, parlamentarios, comisiones y bancadas— como a las externas —que generalmente implican conflictos con otros Poderes—.

El hecho de que los partidos políticos de oposición recurran repetidamente al Supremo Tribunal Federal para intentar invalidar leyes aprobadas por el Congreso Nacional o actos normativos emitidos por el Poder Ejecutivo no es un tema nuevo. El fenómeno ya ha sido señalado en trabajos doctrinales (Zuccolotto, 2017) y periodísticos (Guerra, 2021), y está en aumento. Según un informe del periódico O Globo, en 2021, el tercer año del gobierno de Bolsonaro, el número de acciones de control abstracto propuestas por los partidos de oposición contra actos normativos promulgados durante el gobierno de Bolsonaro superó la suma de las acciones presentadas durante los gobiernos de Lula, Dilma y Temer: 185 acciones contra 144, según datos de abril de 2021 (Guerra, 2021).

La noción de oposición parlamentaria es inherente al constitucionalismo liberal. En la lógica liberal, la disputa por el poder político está institucionalizada por naturaleza. Es decir, los grupos que desafían al gobierno y buscan tomar el control del Estado mediante elecciones son política y legalmente reconocidos como legítimos y, precisamente por esta legitimidad, reciben derechos y prerrogativas. (Ferreira Filho, 2012, p. 266). Este reconocimiento también se da a través de la existencia de cargos formales, como líder de la oposición, líder de la minoría o incluso ministro en la sombra en parlamentos de inspiración británica (sistema tipo Westminster).

La institucionalización de la oposición en organismos políticos organizados surge de la complejidad de las actividades políticas desarrolladas en el Estado Constitucional, lo cual exige un alto grado de coordinación. Esta coordinación solo es posible mediante organismos estables y profesionales que organicen el flujo de información y el proceso de toma de decisiones: los partidos políticos (Silva, 2021, p. 394).

El derecho a la oposición, en este enfoque, consiste en un requisito para la legitimidad de la deliberación parlamentaria en las democracias modernas: solo es legítima una ley aprobada por un órgano legislativo que garantice el respeto a las opiniones minoritarias (Waldron, 2006, p. 25-27). En contraste, la propia oposición institucional asume el compromiso de actuar en favor del debido funcionamiento del orden constitucional (principio de oposición leal).

El estatus constitucional de las minorías parlamentarias en Brasil abarca varias prerrogativas institucionales: (i) la apertura de investigaciones parlamentarias (CF, art. 58, § 3); (ii) la presentación

de solicitudes de información a las autoridades del Poder Ejecutivo (CF, art. 50, § 2); y (iii) el inicio del control abstracto de constitucionalidad (CF, art. 103, VIII). El cumplimiento de los requisitos formales del proceso legislativo también puede considerarse una protección de la minoría parlamentaria (Waldron, 2006, pp. 28-29).

El ejercicio de estas prerrogativas exige el cumplimiento de ciertos requisitos. La apertura de una comisión parlamentaria de investigación exige la existencia de un hecho específico a investigar y la firma de la solicitud respectiva por al menos un tercio de los miembros de la Cámara Legislativa. La solicitud de información prevista en el artículo 50 de la Constitución se rige por los artículos 115 y 116 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados (RICD). Si bien puede ser presentada por cualquier parlamentario a título individual, está sujeta a la deliberación de la Mesa, que analiza los criterios definidos en el artículo 116 del Reglamento.

El reglamento interno de las Cámaras Legislativas también consagra prerrogativas institucionales para las minorías. Uno de los puntos más importantes es el funcionamiento parlamentario, es decir, la posibilidad de establecer un órgano específico dentro de la estructura administrativa del Parlamento, generalmente denominado «liderazgo». Este órgano tiene cargos públicos que trabajan para el funcionamiento parlamentario del partido político. Además, el líder del partido político tiene varias prerrogativas previstas en la RICD³, tales como: (i) participación en el Colegio de Líderes; (ii) el derecho a hablar en cualquier momento durante la sesión (art. 10, I); (iii) la nominación de parlamentarios de la bancada para formar comisiones permanentes y temporales (art. 10, VI); (iv) la nominación de parlamentarios para postularse a elecciones para puestos en la Mesa Directiva (art. 10, IV), entre otros. La RICD también prevé expresamente la existencia del Liderazgo de Minorías (arts. 11-A y 12).

Resulta que el funcionamiento parlamentario requiere un número mínimo de miembros. Originalmente, el artículo 13 de la Ley de Partidos Políticos exigía que, para funcionar como partido parlamentario, un grupo debía contar con el apoyo de al menos el 5% de los votos escrutados en una elección general, distribuidos en al menos un tercio de los estados. Esto dio origen a la llamada «cláusula de barrera». Esta norma fue declarada inconstitucional por el STF en los ADI 1.351-3 y 1.351-8. Posteriormente, la Enmienda Constitucional n.º 97/2017 instituyó nuevamente la cláusula de barrera, esta vez a nivel constitucional. La RICD, a su vez, fue enmendada, en su artículo 9, por la Resolución n.º 30/2018, que estableció que solo los partidos que alcanzaran la cláusula de barrera tendrían derecho al funcionamiento parlamentario.

Las minorías parlamentarias también disponen, en la RICD, de procedimientos para obstruir el orden del día de la mayoría, como: (i) la supresión de una propuesta del orden del día (art. 117, VI); (ii) el aplazamiento del debate o la votación (art. 117, X); (iii) la verificación de la votación (art. 185, § 3). La propia Sala también puede declararse en obstrucción, en cuyo caso los parlamentarios que la componen no contribuyen con su presencia ni con sus votos a la constitución del quórum procesal o constitucional para la deliberación (art. 82, § 6).

Aunque las solicitudes para retirar una propuesta del orden del día, posponer la discusión y la votación pueden utilizarse en sí mismas como una forma de resistencia (lo que se conoce como un «kit de obstrucción»), dependen de la deliberación del Pleno, es decir, solo se aprueban por la mayoría de la Cámara. La solicitud para verificar la votación requiere un quórum de seis centésimas partes de los

³ Para ilustrar estas prerrogativas, utilizaremos el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados (RICD).

miembros del parlamento (en la Cámara de Diputados, 31 miembros del parlamento). La obstrucción en sí misma depende de la deliberación del tribunal y solo tiene efecto práctico si el partido que la adopta tiene un número suficiente de miembros del parlamento para comprometer el quórum de procedimiento para la instalación o la votación.

Para activar el control constitucional abstracto, a su vez, solo se requiere que el partido esté representado por un parlamentario en cualquiera de las Cámaras del Congreso Nacional. Para proteger las normas formales del proceso legislativo, se pueden utilizar tanto el control abstracto como un mandado de seguridad de iniciativa parlamentaria, interpuestos directamente ante el Tribunal Supremo Federal.

De esta presentación se desprende claramente que la gestión de las prerrogativas de la oposición parlamentaria generalmente requiere un cierto número de parlamentarios. Sin embargo, esto no ocurre en el caso de la activación del control abstracto de constitucionalidad. En este caso, basta con un solo parlamentario en el Congreso Nacional para que el STF deba decidir. Paradójicamente, los partidos con menos de 31 parlamentarios ni siquiera pueden solicitar la verificación de la votación en el Pleno de la Cámara de Diputados, pero sí pueden llevar al Pleno del Supremo Tribunal Federal a declarar la inconstitucionalidad de una ley. Desde una perspectiva puramente aritmética, es razonable concluir que es más fácil y eficaz ejercer la oposición política por la vía judicial que por la vía parlamentaria legislativa.

Se observa, por lo tanto, que la estructura constitucional de 1988 no solo propicia, sino que también estimula, una intensa judicialización de las relaciones políticas en el Parlamento. Asuntos que a menudo podrían considerarse interna corporis ahora se constitucionalizan y se llevan al Poder Judicial, especialmente al Tribunal Supremo Federal, para su decisión por minorías muy pequeñas, o incluso por un solo parlamentario insatisfecho.

Este intenso ejercicio de oposición judicial también conlleva la necesidad de defensa por parte del Poder Legislativo. Si bien la mayoría parlamentaria suele coincidir con la postura del Poder Ejecutivo, esta no es una regla necesaria, ya que la RICD prevé el liderazgo tanto del Gobierno como de la Oposición, así como de la Mayoría y la Minoría. Cuando la Mayoría parlamentaria actúa de acuerdo con el Gobierno, tiene cierto sentido que la AGU defienda las posiciones mayoritarias, ya que estas son intereses indivisibles de la Unión o, si son divisibles, no se produce una situación de conflicto de poderes. Sin embargo, esto no es así cuando existen conflictos entre la Mayoría parlamentaria y la postura del Gobierno. El capítulo anterior ya ha demostrado la tendencia de la AGU a posicionarse a favor del Poder Ejecutivo en estos casos y dejar abierta la defensa de las posiciones mayoritarias de las Cámaras Legislativas. Este vacío en la defensa de las posiciones mayoritarias, combinado con el estímulo a la judicialización de las cuestiones políticas, revela un problema en el diseño institucional del sistema de 1988, en la medida en que agrava la crítica democrática al control constitucional.

Jeremy Waldron (2006, p. 1,353) resume la crítica democrática al control judicial de constitucionalidad en dos puntos fundamentales. En primer lugar, las acciones de los tribunales no ayudan a la sociedad a afrontar con claridad los problemas derivados del desacuerdo sobre el contenido de sus derechos constitucionales. Por el contrario, para el autor, el control judicial enmascara el desacuerdo sobre los derechos tras discusiones sobre precedentes, partes, textos e interpretaciones. En segundo lugar, Waldron señala que el control judicial es en sí mismo políticamente ilegítimo, ya que favorece la votación entre un pequeño número de agentes públicos no electos e ignora los principios básicos de representación política e igualdad política en la toma de decisiones sobre cuestiones que involucran derechos.

Jürgen Habermas (2020, p. 316) describe una crítica similar. El Poder Judicial, al interferir en poderes legislativos para los cuales no tiene legitimidad democrática, amenaza el equilibrio de la estructura normativa del Estado de Derecho. Además, dicha intervención judicial, a menudo basada en principios de alta abstracción y generalidad, refuerza una estructura jurídica flexible que privilegia la autonomía del aparato estatal en detrimento de la autonomía de la ciudadanía. Esto resulta en un debilitamiento de la legitimidad democrática, ya que las decisiones fundamentales para la sociedad se trasladan de las instituciones representativas a una esfera tecnocrática y no electa, lo que compromete la participación popular en el proceso de toma de decisiones.

Estas críticas se ven agravadas por el diseño institucional brasileño, ya que se debilita el discurso defensivo de las decisiones tomadas por la soberanía popular. En otras palabras, sin una defensa judicial adecuada de las decisiones parlamentarias mayoritarias, los desacuerdos fundamentales de la sociedad ni siquiera se exponen adecuadamente y, además, se ignoran las razones políticas y jurídicas que llevaron a la conclusión del Parlamento.

Sin embargo, el fenómeno de la judicialización también ocurre en las relaciones políticas entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, que son esencialmente poderes políticos. La mencionada ADI 7.633, en la que el Presidente de la República impugna la Ley n.º 14.784/2023, que amplió la exención del impuesto sobre la nómina, es un ejemplo de esta situación. El Poder Ejecutivo actuó dentro del ámbito del Parlamento para ganar la disputa contra la extensión del beneficio fiscal. Después de que la ley fuera aprobada por el Congreso Nacional, fue vetada por el Presidente de la República. El veto fue posteriormente rechazado por los parlamentarios. Derrotado en el ámbito legislativo, el Poder Ejecutivo apeló ante el STF argumentando que la nueva legislación era presupuestaria y financieramente inadecuada, lo cual fue suspendido por el Tribunal.

Cabe señalar que el tema debatido en la ADI 7.633 —la adecuación presupuestaria y financiera de las medidas legislativas— era hasta hace poco un asunto exclusivamente político, propio de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, con la promulgación de la Enmienda Constitucional n.º 95/2016, que estableció el Nuevo Régimen Fiscal, se creó la regla del artículo 113 de la ADCT, que estableció en la Constitución el control jurisdiccional de la adecuación presupuestaria de las propuestas legislativas. En estos términos, el propio Congreso Nacional, actuando como constituyente reformador, transformó una relación esencialmente política en una cuestión jurídica, sujeta al escrutinio del STF.

El caso ADI 7.633 es un ejemplo notable de la ampliación del control judicial sobre cuestiones políticas, al recomendar una reformulación del modelo de actuación del Parlamento ante este tipo de cuestiones. Esta reformulación se centra precisamente en la necesidad de crear órganos de representación legal.

En estos casos, también existe una tendencia a que los argumentos jurídicos del Poder Ejecutivo prevalezcan sobre los del Poder Legislativo. En estos casos, la AGU actúa para proteger los intereses del gobierno, y el Poder Judicial no puede evaluar adecuadamente las razones jurídicas y políticas de las mayorías parlamentarias opuestas al gobierno. En este caso, se plantea un problema de anulación tecnocrática de la deliberación parlamentaria democrática, lo que refuerza las críticas sobre el ejercicio inadecuado del control constitucional.

3. La experiencia de la Abogacía de la Cámara de Diputados

3.1 Asesoría jurídica en materia no legislativa

El primer aspecto a considerar es que la creación del Departamento Jurídico de la Cámara de Diputados unificó y centralizó la actividad de consultoría jurídica en asuntos no legislativos en la Cámara. Según la Acto de la Mesa n.º 231/2022, el Departamento Jurídico cuenta con unidades de consultoría especializadas en personal, procesos de licitación y contratos administrativos y técnico-financieros. La centralización y la especialización están lejos de ser movimientos meramente formales o superficiales.

La teoría de la información de Keith Krehbiel (1992) sostiene que las instituciones legislativas, especialmente los comités y comisiones, están estructuradas para facilitar la recopilación y difusión de información especializada con el fin de tomar decisiones políticas más eficaces. A diferencia de la teoría distributiva, que se centra en maximizar las ganancias para distritos o grupos específicos, la teoría de la información enfatiza que los legisladores delegan facultades en los comités para reducir las asimetrías de información, mejorar la calidad de las decisiones y, por lo tanto, promover políticas que benefician a la ciudadanía. Este enfoque enfatiza la neutralidad y la búsqueda de resultados eficientes, manteniendo la legislatura en pleno la autoridad máxima para garantizar la fiabilidad de la información proporcionada.

Esta comprensión, aplicable a los órganos técnicos colegiados del Poder Legislativo, se ha trasladado a la institucionalización de sus despachos jurídicos y procuradores (Silva, 2019, p. 195). Es decir, la creación de órganos jurídicos centralizados tiene la función de mejorar la toma de decisiones administrativas, evitando pérdidas de eficiencia y eficacia debido a la dispersión de la información jurídica.

La centralización jurídica en la Cámara de Diputados puede considerarse una estrategia institucional para reducir las asimetrías de información dentro de la estructura administrativa. Al consolidar y especializar el tratamiento jurídico en un único órgano, la información técnica y regulatoria se vuelve más accesible, precisa y fiable para los responsables de la toma de decisiones. Esto no solo aumenta la calidad y la eficiencia de las decisiones administrativas, sino que también refuerza el papel de la abogacía como mecanismo esencial para la recopilación y difusión de información especializada, lo cual se ajusta a la lógica de neutralidad y la búsqueda de resultados eficientes que propone la teoría de la información. De esta manera, la centralización jurídica contribuye a una administración más coordinada e informada, y refleja los principios que defiende la teoría de la información en el contexto legislativo.

De hecho, en la experiencia práctica de la Cámara de Diputados, antes de la creación del Departamento Jurídico centralizado, era común que la información se dispersara entre los distintos servicios de asesoría jurídica administrativa, lo que generaba situaciones de redundancia o contradicción en la actividad consultiva. Un órgano jurídico centralizado contribuye a la uniformidad en la interpretación de la ley en el ámbito administrativo y aumenta la eficiencia de los procesos de toma de decisiones coordinados en la Cámara Legislativa.

Esta uniformidad en la interpretación jurídica, lograda mediante la centralización, no solo promueve la eficiencia interna, sino que también fortalece la seguridad jurídica en las decisiones administrativas de la Cámara de Diputados. Al consolidar una línea única de interpretación, se elimina la incertidumbre causada por opiniones contradictorias, lo que a su vez reduce el riesgo de

litigios y aumenta la previsibilidad de las acciones institucionales. Este efecto es particularmente relevante en un escenario de creciente judicialización de la administración pública, donde las decisiones bien fundamentadas y alineadas con los estándares legales pueden evitar impugnaciones legales, preservar recursos y reforzar la credibilidad institucional de la Cámara Legislativa.

En particular, en el ámbito de las contrataciones públicas, la nueva Ley de Licitaciones y Contratos ha introducido una peculiar norma relativa a las llamadas «líneas de defensa» de la contratación pública, cuya relevancia recomienda su reproducción íntegra:

Art. 169. La contratación pública debe estar sujeta a prácticas continuas y permanentes de gestión de riesgos y control preventivo, incluyendo la adopción de recursos de tecnología de la información, y, además de estar sujeta al control social, debe estar sujeta a las siguientes líneas de defensa:

I – primera línea de defensa, integrada por servidores y empleados públicos, agentes licitadores y autoridades que actúan en la estructura de gobierno del órgano o entidad;

II – segunda línea de defensa, integrada por las unidades de asesoría jurídica y de control interno del propio órgano o entidad;

III – Tercera línea de defensa, integrada por el órgano central de control interno de la Administración y el Tribunal de Cuentas. (Brasil, 2021)

La ley adoptó una estructura ordinal de órganos responsables de la defensa del contrato. Además, el modelo que transmite la ley ya está ampliamente adoptado en la literatura sobre control y auditoría.

El denominado Modelo de Tres Líneas es una propuesta organizativa que permite la coordinación de los diversos actores responsables del control, con el fin de contribuir al logro de los objetivos de la entidad, fortalecer la gobernanza y aumentar el control de riesgos (Instituto de Auditores Internos, 2020; Brasil, 2018). En la literatura general, la primera línea está compuesta por el órgano administrativo de la entidad, la segunda por la gestión de riesgos y la tercera por la auditoría interna. Con base en el Modelo de Tres Líneas, se observa que el control forma parte del ciclo de gestión, por lo que la dirección de la entidad también es responsable del mismo.

La estructura de tres líneas se basa en la coordinación de las tareas de cada una de ellas para evitar efectos perjudiciales, como la duplicación o el solapamiento de atribuciones y la existencia de deficiencias de control durante el ciclo de gestión (Institute of Internal Auditors, 2020, p. 7). La ordenación secuencial de las líneas de defensa y el enfoque en el control preventivo mediante la adopción de prácticas continuas y permanentes de gestión de riesgos indican que las líneas de defensa posteriores solo deben intervenir mutuamente en situaciones de fallo o riesgo de fallo de las líneas anteriores. Es decir, la segunda y la tercera línea de defensa deben observar y no solapar las competencias de las líneas anteriores. Esta es la ya mencionada obligación de coordinación para evitar la duplicación, el solapamiento y el fallo.

La centralización de la actividad jurídica, desde la perspectiva del Modelo de las Tres Líneas, también contribuye a una mayor transparencia y rendición de cuentas en las decisiones administrativas. El Departamento Jurídico de la Cámara de Diputados, al actuar como centro de asesoría jurídica especializada, refuerza la primera y la segunda línea de defensa y garantiza que las interpretaciones y opiniones emitidas sean uniformes y se basen en la legislación vigente. Esto no solo reduce la incidencia de errores o decisiones contradictorias, sino que también consolida la confianza en el proceso interno de toma de decisiones y demuestra el compromiso con la buena gobernanza y el control preventivo.

Además, la integración de las funciones legales con las directrices establecidas en la nueva Ley de Adquisiciones y Contratos demuestra cómo la centralización de competencias puede ser fundamental para el cumplimiento de las normas legales. El Departamento Jurídico de la Cámara de Diputados desempeña un papel estratégico al brindar orientación legal que permite mitigar riesgos en cada etapa del proceso de contratación. De este modo, el órgano jurídico centralizado no solo respalda las prácticas de gestión de riesgos previstas en la ley, sino que también actúa como garante del cumplimiento, previene errores e irregularidades y optimiza el uso de los recursos públicos.

Finalmente, al alinearse con las mejores prácticas en control preventivo y gestión de riesgos, el Departamento Jurídico de la Cámara de Diputados refuerza su relevancia institucional como elemento estructurante de la gobernanza pública. Este enfoque no solo contribuye al logro de los objetivos administrativos, sino que también promueve un ciclo de aprendizaje organizacional. La experiencia adquirida mediante la estandarización y la especialización jurídica puede servir de referencia para otros órganos legislativos y administrativos, lo que aumenta los beneficios de la centralización a un nivel más amplio y colaborativo.

3.2 Representación judicial de la Cámara de Diputados y de sus entidades

La presentación de la primera parte de este artículo demostró una transformación sustancial en las relaciones jurídicas entre los poderes del Estado brasileño, no solo con la promulgación de la Constitución de 1988, sino también con el posterior desarrollo del orden constitucional. En particular, se observó la ampliación del ámbito de acción del control constitucional, así como la ampliación de la legitimidad para recurrir ante el Tribunal Supremo para cuestionar actos del Poder Legislativo.

Ante esta situación, se ha producido una creciente judicialización de cuestiones que, en el sistema anterior, eran esencialmente políticas, tanto a nivel interno del Parlamento como en su relación con otros poderes y órganos. El ejercicio de la oposición parlamentaria ha llegado a coexistir con la gestión constante de la oposición política a través del sistema judicial.

El nuevo marco constitucional ha creado una situación paradójica en las controversias que involucran al Poder Legislativo. La Advocacia General de la Unión, responsable tanto de velar por el principio de presunción de constitucionalidad de las leyes como de representar los intereses de la Unión ante los tribunales, se ha visto constantemente obligada a proteger los intereses divisibles de la Unión, en consonancia con el Poder Ejecutivo. Así, el Poder Legislativo se ha visto acorralado por una intensificación del control judicial de sus actos y, al mismo tiempo, ha experimentado un cierto debilitamiento de su defensa ante el Poder Judicial.

En vista de estos hallazgos, la creación de órganos para la representación judicial del Poder Legislativo es esencial para fortalecer la legitimidad democrática del control constitucional, ya que equilibra el papel de las instituciones representativas vis-à-vis el Poder Judicial. En un sistema constitucional como el brasileño, el Poder Legislativo es frecuentemente llamado a justificar sus decisiones ante el STF, ya sea en acciones directas de inconstitucionalidad o en otros mecanismos de control judicial. Sin embargo, el Parlamento no contaba con una estructura técnica y dedicada, como la Advocacia General de la Unión, en el caso del Poder Ejecutivo, para presentar de manera consistente y robusta los fundamentos políticos y legales que sustentaban sus decisiones. Esto generó cierta asimetría institucional que favoreció al Poder Ejecutivo y socavó la capacidad de

defender las decisiones mayoritarias hechas por los representantes electos, lo que comprometió el ideal democrático de igualdad entre los Poderes.

Esta desigualdad es particularmente problemática porque, sin una representación judicial adecuada, los argumentos que sustentan las decisiones legislativas pueden presentarse de forma incompleta o insuficiente, lo que dificulta que el Poder Judicial acceda plenamente a las razones políticas y jurídicas que sustentan una ley determinada. Cuando esto ocurre, el control de constitucionalidad corre el riesgo de ser percibido como una interferencia antidemocrática por parte del Poder Judicial, que invalida leyes sin comprender ni considerar adecuadamente el proceso político que las originó. La creación de un órgano especializado de defensa para el Poder Legislativo permite articular y defender estas razones con mayor eficacia, lo que refuerza la idea de que el control de constitucionalidad debe ser un espacio de diálogo institucional, no un ejercicio de supremacía judicial.

Además, una función institucionalizada de defensa del Parlamento ayuda a mitigar las críticas democráticas al control judicial al promover una mayor transparencia en el proceso de revisión constitucional. Una defensa técnica y consistente de las decisiones parlamentarias garantizaría que los debates judiciales reflejen no solo las interpretaciones técnicas de las normas constitucionales, sino también los intereses y valores democráticamente debatidos en el ámbito legislativo. Esto permitiría que el control constitucional se percibiera como un mecanismo para mejorar el proceso democrático, en lugar de como un reemplazo de la voluntad popular por la discreción judicial. Por lo tanto, la institucionalización de una función de defensa del Poder Legislativo no solo fortalece la legitimidad de las decisiones judiciales, sino que también protege el papel del Parlamento como la expresión más directa de la soberanía popular.

Otro aspecto relevante a considerar es que la creación de cuerpos legislativos para la representación judicial es la integración de las actividades legislativas y jurisdiccionales del Estado. Autores como Julius Cohen destacan que un desafío de la «legisprudencia» es la necesidad de que los jueces busquen estándares y coherencia en la producción legislativa como una forma de crear «precedentes» dentro del propio sistema legal (Cohen, 1983, p.1177-1178). Esta búsqueda tiene como objetivo aumentar la previsibilidad y la coherencia de la ley y reducir los conflictos entre las normas y las decisiones judiciales. La labor de los fiscales legislativos tiene el potencial de traer argumentos de naturaleza histórica y genética al Poder Judicial⁴, con el fin de integrar el razonamiento del legislador y el juez. En estos casos, los fiscales legislativos organizan el flujo de información entre el Parlamento y el Poder Judicial y aumentan el potencial de coherencia entre la producción y la aplicación de la ley.

De hecho, cabe concluir que la creación de órganos de representación judicial supone mejorar la eficacia, la metodología de la actividad jurisdiccional y la protección de las prerrogativas del Parlamento.

Español Desde su creación, el Departamento Jurídico de la Cámara de Diputados ha proporcionado información al STF en casos de acciones de control abstracto y ha representado a la propia Cámara en audiencias y juicios ante la Corte. En varios casos, también ha actuado en representación de miembros del parlamento y otros órganos de la Cámara, especialmente cuando hay un conflicto de entendimiento o intereses vis-à-vis el Ejecutivo. El Departamento Jurídico ha actuado como

⁴ Un argumento histórico es aquel que se ocupa del análisis del problema que es el objeto de las normas actuales, construyendo su significado con base en el significado que tenían al momento de su publicación (Alexy, 1995, p. 87). Un argumento genético se refiere a textos anteriores a la norma actual que permiten reconstruir su significado (Müller, 1997, p. 245).

representante de la Cámara, por ejemplo: (i) en el comité especial de conciliación sobre las reducciones en las tasas máximas del ICMS por las Leyes Complementarias No. 192/2022 y No. 194/2022 (ADI 7.191 y ADPF 984, informadas por el Ministro Gilmar Mendes); (ii) en la defensa de la posición del Parlamento en ADI 7.633, informada por el Ministro Cristiano Zanin, en la que el Presidente de la República cuestionó la constitucionalidad de la extensión de la exención del impuesto sobre la nómina por la Ley No. 14.784/2023; (iii) en la comisión especial de conciliación en las ADIs 7.582, 7.583 y 7.586, ADC 87 y ADO 86, informadas por el ministro Gilmar Mendes, que debaten el plazo para la demarcación de tierras indígenas reguladas por la Ley nº 14.701/2023; (iv) en defensa de la posición del Parlamento sobre la privatización de Eletrobrás (ADI 7.385, informada por el ministro Nunes Marques, propuesta por el Presidente de la República).

El propio Tribunal Supremo ha reconocido la función de los servicios jurídicos del Poder Legislativo, al punto de admitir, de conformidad con los precedentes ya citados, la creación de órganos de representación judicial de las Cámaras del Parlamento. Sin embargo, la cuestión aún presenta otros avances jurisprudenciales.

La participación de los órganos legislativos en el proceso de revisión de constitucionalidad se limitó en gran medida a proporcionar información, de conformidad con el artículo 6 de la Ley n.º 9.868/1999. Sin embargo, experiencias institucionales exitosas han profundizado esta participación. En la ADI 119 (2014), el Supremo Tribunal Federal consideró constitucional el artículo 88, § 2, de la Constitución del Estado de Rondônia, que otorga al Procurador General de la Asamblea Legislativa el derecho a defender los actos impugnados en la revisión de constitucionalidad ante el Tribunal de Justicia. Según la ponente, la jueza Carmen Lúcia, esta es una iniciativa beneficiosa, especialmente en la defensa de leyes iniciadas por el parlamento, ya que permite «la defensa de la ley cuestionada por sus propios autores».

Las propuestas legislativas también han modificado el marco institucional de forma similar. En el Proyecto de Ley n.º 3.640/2023, surgido de una comisión de juristas de la Cámara de Diputados y presidida por el ministro Gilmar Mendes del STF, se dispuso expresamente que la AGU podía expresarse tanto a favor como en contra de la constitucionalidad de la legislación impugnada (art. 20, párrafo único). De ello se deduce que el proyecto de ley ha superado la función de la AGU como garante del principio de presunción de constitucionalidad de las leyes. En nuestra opinión, según las premisas del proyecto de ley mencionado, la defensa será responsabilidad del propio órgano parlamentario en su información (art. 18).

La cuestión de la defensa de la ley impugnada ha generado un fructífero debate en la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía de la Cámara de Diputados. El ponente, el diputado Alex Manente, presentó un dictamen en el que plantea la inconstitucionalidad de la mencionada modificación, ya que, según el texto de la Constitución, la AGU solo podía defender una ley impugnada (Brasil, 2023). La diputada Laura Carneiro, en una votación por separado (Brasil, 2024), destacó la situación conflictiva del papel de la AGU como representante de la Unión y del Presidente de la República, especialmente si este último es el proponente de la ADI y como defensor de la ley impugnada. La diputada propuso profundizar la participación del Poder Legislativo en la defensa de la ley impugnada y hacer obligatoria la declaración legal de las Cámaras Legislativas.

Asimismo, la Propuesta de Enmienda a la Constitución n.º 8/2021, ya aprobada por el Senado Federal, dispone ahora, en el § 3º-A del art. 102 de la Constitución, que las Cámaras Legislativas del Congreso Nacional, de las que emanó la norma jurídica o el acto normativo, también serán convocadas previamente para expresar su opinión sobre el acto o texto impugnado, a través de sus

propios órganos. Dichos órganos suelen ser las Abogacías de la Cámara de Diputados y del Senado, lo que demuestra la profundización del debate legislativo sobre la representación judicial del Parlamento.

4. Conclusiones

Este artículo abordó como problema central la ausencia de un órgano centralizado de representación judicial y asesoría legal en la Cámara de Diputados, condición que históricamente ha dificultado la defensa de las prerrogativas legislativas en un contexto de creciente control de constitucionalidad y judicialización de las relaciones políticas. El objetivo principal fue describir la experiencia institucional que culminó con la creación y el funcionamiento del Departamento Jurídico de la Cámara de Diputados y detallar sus fundamentos y su funcionamiento.

Para entender la necesidad de crear un ejercicio jurídico centralizado es necesario destacar algunas justificaciones:

- (i) Con la Constitución de 1988, se produjo un cierto aumento en la intensidad objetiva y subjetiva del control judicial sobre las actividades del Poder Legislativo, especialmente en el control de constitucionalidad. A medida que la Constitución comenzó a regular en detalle diversos aspectos de la vida política e institucional del país, también amplió la legitimidad para que los particulares llevaran estas cuestiones ante el Tribunal Supremo Federal.
- (ii) Esta ampliación del control constitucional por la Constitución de 1988 resultó en la creciente judicialización de las relaciones políticas y transfirió al Poder Judicial la resolución de disputas que antes se consideraban internas del Parlamento o de naturaleza esencialmente política, especialmente en conflictos entre mayorías y minorías parlamentarias y entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.
- (iii) La Advocacia General de la Unión, competente para defender actos legislativos impugnados ante el STF, comenzó a posicionarse a favor de la admisibilidad de la ADI, incluso contraria a leyes federales. En este sentido, se observó que la AGU no solo defiende intereses indivisibles u homogéneos de la Unión, sino que a menudo defiende intereses divisibles, se alinea con el Poder Ejecutivo y deja sin defensa los actos del Poder Legislativo.

En el contexto identificado, se advierte que la ausencia de representación legal institucionalizada del Parlamento agrava la asimetría institucional, favorece al Ejecutivo y dificulta la adecuada defensa de las decisiones legislativas, lo que compromete la legitimidad democrática del control de constitucionalidad y pone de relieve la necesidad de órganos específicos de incidencia parlamentaria.

La segunda parte del texto abordó la experiencia específica del Departamento Jurídico de la Cámara de Diputados, con énfasis en las actividades de asesoramiento y litigio. Se plantearon las siguientes cuestiones:

- (i) La creación del nuevo organismo centralizó y unificó la asesoría jurídica administrativa, que anteriormente estaba fragmentada entre diferentes servicios y organismos de asesoría. Esta centralización buscó reducir redundancias, evitar interpretaciones contradictorias y aumentar la eficiencia y la seguridad jurídica en las decisiones administrativas de la Cámara. La creación del Departamento Jurídico de la Cámara de Diputados, desde la perspectiva del cumplimiento legal de los actos administrativos, reforzó la previsibilidad, mitigó la litigiosidad y contribuyó a la buena gobernanza y la transparencia, lo que consolidó la

relevancia del Departamento Jurídico como elemento esencial para la gestión eficiente y responsable de los recursos públicos.

- (ii) El Departamento Jurídico de la Cámara comenzó a llenar el vacío institucional de la representación judicial del Poder Legislativo y a actuar en acciones de control abstracto y litigio estratégico, defendiendo las posiciones de la Cámara en situaciones de conflicto entre Poderes o dentro del propio Poder Legislativo. El Departamento Jurídico se creó para equilibrar las relaciones institucionales, lo que permitió que las razones políticas y jurídicas del Parlamento se presentaran adecuadamente en los debates judiciales, especialmente en el Supremo Tribunal Federal. Además, la centralización de la representación judicial promovió una mayor articulación en las defensas presentadas y contribuyó al fortalecimiento de la legitimidad democrática y la integración entre las funciones legislativa y jurisdiccional del Estado. Este cambio también buscó mitigar los problemas de legitimidad democrática al crear condiciones para una revisión de constitucionalidad más transparente y dialógica, reforzando la autonomía y la capacidad del Poder Legislativo para defender sus decisiones.

En conclusión, se argumenta que la creación del Departamento Jurídico de la Cámara de Diputados representa un hito en el fortalecimiento de las prerrogativas institucionales del Poder Legislativo, ya que equilibra las relaciones entre los poderes en un escenario de creciente judicialización. La centralización de la actividad jurídica promovió una mayor eficiencia administrativa, seguridad jurídica y la capacidad de defender las decisiones parlamentarias ante el Poder Judicial. En un sistema constitucional que prioriza el control de constitucionalidad, el Departamento Jurídico Legislativo emerge como un instrumento esencial para garantizar la transparencia y el diálogo interinstitucional, y reforzar la legitimidad democrática de las decisiones legislativas.

Referencias

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

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer del relator, diputado Alex Manente, al Projeto de Lei n. 3.640/2023, en la Comisión de Constituição e Justiça e de Cidadania. Brasília, 23 nov. 2023.

Disponible en:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2363538&filename=PL 1 CCJC => PL 3640/2023. Acceso en: 13 ene. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Voto en separado de la diputada Laura Carneiro al Projeto de Lei n. 3.640/2023, en la Comisión de Constituição e Justiça e de Cidadania. Brasília, 25 abr. 2024.

Disponible en:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2414064&filename=V TS 1 CCJC => PL 3640/2023. Acceso en: 13 ene. 2025.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º abr. 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, año 159, n. 61-F, sección 1, pp. 1-23, 1º abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 242, Tribunal Pleno.

Relator ministro Paulo Brossard, julgado en 20 oct. 1994. Disponible en:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266265>. Acceso en: 20 ene. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1616, Tribunal Pleno.

Relator ministro Maurício Corrêa, julgado en 24 may. 2001. Disponible en:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347165>. Acceso en: 20 ene. 2025.

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 119, Tribunal Pleno. Relator ministro Dias Toffoli, julgado em 19 feb. 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5530505>. Acesso em: 20 ene. 2025.

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

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

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 849 primeira, Tribunal Pleno. Relator ministro Adalício Nogueira, julgado em 10 mar. 1971, DJ 13 dic. 1971. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/RCL_849_DF_1278754440076.pdf. Acesso em: 20 ene. 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, pp. 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 por el 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-contr-bolsonaro-no-stf-superam-soma-de-processos-contr-lula-dilma-temer-1-24979375>. Acesso em: 15 dic. 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, pp. 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, pp. 46-64, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, ene./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, ene./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/columnas/excelso/excelso-os-50-anos-de-um-dos-episodios-mais-emblematicos-da-historia-do-stf-17042023>. Acesso em: 10 dic. 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, v. 115, n. 6, pp. 1346-1406.

WALDRON, Jeremy. 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, pp. 15-32.

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