

从“大法官专权制”到“议长专权制”¹

巴西立法两院主席对议会议程的单人垄断与制度性俘获

Murillo Gutier²

【中文读者说明】 本文所讨论的“议长专权制”并非关于议会制度或国家治理模式的一般理论，而是关于巴西宪法民主实践中的一个特定问题：在形式上应由参议员和众议员会议决定的议会议程，如何在实践中被巴西联邦参议院主席和众议院主席通过议事规则解释、议程编排权以及沉默的不作为所集中控制。

1. 立法两院的制度结构与领导权和指挥权之间的张力

1.1 主席团作为议事指挥机构——而非议院的主宰

巴西联邦参议院主席团的设计，根据巴西宪法和议事规则，旨在成为议事指挥机构，而非个人化命令机关——这一设计在众议院亦以略有差异的形式得以延续。根据巴西联邦参议院议事规则(Regimento Interno do Senado Federal——RISF)第 46 条，主席团由主席、两名副主席和四名秘书组成，其本来的职能是组织、引导议会工作并赋予其礼仪秩序。在规范性设计中，议院属于全体议员；主席团仅是其议事指挥者——绝非乐章的作曲者（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

¹“议长专权制”（presidentocracia）这一新创概念以及本文所运用的大部分分析框架，均明确得益于 Arguelhes 与 Ribeiro（2018）发表于 Novos Estudos CEBRAP 的开创性研究。两位作者在该研究中创设“大法官专权制”（ministrocracia）概念，用以描述巴西联邦最高法院（Supremo Tribunal Federal——STF）单个大法官的个人决定相对于法院制度性合议原则的肥大化现象，具体表现为单人临时禁令、调阅卷宗请求（pedidos de vista）、对程序时间的操控以及在高度政治敏感案件中的个人突出地位。本文完全置于巴西宪法秩序、巴西国会制度以及巴西联邦参议院和众议院议事规则的语境中展开，并不意在对其他国家的政治制度作一般化判断。其目标只是将这一批判性分析装置移植到巴西议会领域，论证在巴西立法两院主席职位上存在一种结构上相似、并在某些方面更为严重的议程垄断现象。因此，“议长专权制”并不试图取代“大法官专权制”，而是与之对话，并将其延伸至巴西议会制度的分析之中。

² 巴西米纳斯吉拉斯州天主教教皇大学(PUC-MG)公法硕士。自 2008 年起任 Unipac-Uberaba(乌贝拉巴)宪法学、民事诉讼法与行政法教授；自 2013 年起任 UniBrás-Uberaba(乌贝拉巴)同等课程教授。自 2003 年起执业律师。联系方式：murillo@gutier.adv.br

然而，领导权与议事指挥权之间的混淆，在巴西议会实践中已严重侵蚀原有设计，以至于立法两院的议长职位演变为名副其实的国家议程执政官。在 RISF 第 412 条第 IX 项将合议性决策确立为不可动摇之教义之处，日常实践却展示出相反的图景：仅有一名议员——由其同僚选举出来本应服务集体——却异化为所有审议事项的决定审议事项能否进入议程的生死阀门。本应是合唱之处，却出现独唱；期待轮替之处，却扎下了一种议事规则上的选举君主制（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

1.2 议程编制权：议事规则的沉默之心

RISF 第 48 条第 VI 项赋予主席编制审议会议日程和——更为严重——将事项从日程中撤回的权力。第 163 条对此设计加以补充，规定“事项根据主席的判断纳入会议日程”，依据资历和重要性的标准。在这表面无害的表述之下，潜藏着问题的核心：整个议会的主权意志最终日复一日地依赖于其主席的情绪、政治算计或个人便利（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

议事规则中却又自相矛盾地包含了对此项俘获的文本解毒剂。第 167 条允许任何参议员向主席建议将“具备纳入议程条件的”事项纳入议程；而第 171 条则在原则上要求，需提交委员会审查的事项，只有在报告发出、宣读并发布后，且遵守议事规则规定的间隔期之后，方可纳入议程。这些是框定主席自由裁量权的客观标准——而对其的系统性违反，在实践中已使议院作为合议性审议机构的本质趋于空洞（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

由此，本应作为指挥性、礼仪性的职能转化为名副其实的共和国宪法守门人：议院主席决定何者进入议程、何者等待、何者在抽屉中沉睡、又何者永远无法触及议员的实际意识。这是被升格为准制度地位的抽屉式否决权(抽屉否决，葡萄牙文：veto da gaveta)：它不明确否决，不公开决定，不交付全院——它仅以沉默埋葬。试想一位指挥家，在每场音乐会之前，秘密决定哪些曲目根本不会被演奏：这正是当代巴西立法两院议程编制权所执行的功能，以隐喻的方式而言（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

2. 合议性彻底消失的三大边界

2.1 对高级官员的弹劾与无程序的消极管辖权

巴西宪法第 52 条第 I 项与第 II 项赋予联邦参议院专属权力，以“责任犯罪”（crimes de responsabilidade，即巴西弹劾制度中的政治—法律责任类型）起诉并审判共和国总统及副总统、

联邦最高法院 (STF) 大法官、国家司法委员会 (CNJ) 和国家检察委员会 (CNMP) 成员、共和国总检察长 (PGR) 等高级官员。RISF 第 380 条第 I 项规定, 程序的启动取决于在"工作时段" (Período do Expediente) 宣读由"参议院主席团"接收的弹劾。然而, 在实践中, "接收"一词被解释为主席的单人决定权——而在宪法第 51 条第 I 项的众议院可受理性判断中, 同一现象以同等严重程度反复出现 (参见: SENADO FEDERAL, 2025)。

其后果在宪法层面极为严重: 针对 STF 大法官或 PGR 的不当行为指控——即便由数十名议员联署并附以坚实的证据——也常常死于主席的办公桌之上, 作为政治判断之宪法主体的全院甚至无从被咨询。弹劾的共和主义理由(ratio)正是为了防止有权势者仅向自己负责; 当指控在前厅就被扼杀, 这一制度便沦为戏剧表演 (参见: SENADO FEDERAL, 2025)。

这一现象有一个具技术性与共和主义色彩的名称: 无程序的消极管辖权。没有真正的对抗辩论, 没有合议性决定, 没有投票, 没有面对全院的论证义务——仅有赤裸裸的抽屉权力。在共和国中, 抽屉不能成为宪法机关, 主席的沉默亦不能取代宪法赋予人民和各邦代表的政治判断 (参见: SENADO FEDERAL, 2025)。

2.2 听证会与共和国总统所提名官员的审批

RISF 第 383 条规范了由共和国总统提名的官员的听证会 (sabatina) ——包括联邦最高法院 (STF)、高等司法法院(STJ)及其他高等法院大法官、监管机构及中央银行、CNJ、CNMP 之主席与董事(等等)。该条文第 II 项第 e 款规定, 委员会应当在不少于五个工作日的期限内传唤候选人进行公开质询(听证); 第 VII 项规定, "报告将由全院在公开会议中审议, 投票以秘密方式进行" (参见: SENADO FEDERAL, 2025)。

当代议事规则上的舞弊正在于此: 即便委员会进行了听证、报告也已产出, 通往全院的路径仍须再次通过第 165 条的关卡——该条规定"关于官员选任的报告应按系列编排在议程末端"。由于编制议程者为主席(第 48 条第 VI 项), 只需不予列入议程, 有争议的提名便可无限期沉睡; 反之, 在政治阵线契合时则可以速达的节奏被付诸表决 (参见: SENADO FEDERAL, 2025)。

这种异化在制度层面极为严重, 因为听证会是参议院对总统任命行使共和制控制的机制之一。它绝非装饰性的仪式: 它是公开审视、声誉评估、技术能力评估、独立性评估以及对官职宪法适合性评估的时刻。当议院主席单独控制听证会的政治时机时, 它便将合议性权能转化为机构间博弈的筹码——而参议院则不再是制衡机关, 而沦为讨价还价的柜台 (参见: SENADO FEDERAL, 2025)。

2.3 议会调查委员会“自动”延期与沉默的解释学炼金术

也许这正是读职性解释最丑闻性的案例所在。RISF 第 152 条规定明确无误：“议会调查委员会的期限可于三分之一参议院成员书面请求并向主席团提交、于全院宣读并刊登在联邦参议院公报后自动延长。”该文本不容含糊——延长是合格少数(三分之一)的主观权利，无需全院投票（参见：SENADO FEDERAL，2025）。

该保障的宪法范围扎实牢固。宪法第 58 条第 3 款规定，议会调查委员会(CPI)经三分之一议员请求即可设立，以调查特定事实并设有期限。RISF 第 148 条赋予该委员会与司法机关相同的调查权力——传唤国家部长、对涉案者进行讯问、令证人具结作证、调取文件，以及向联邦审计法院(TCU)提出检查与审计请求。第 76 条第 4 款则确立了唯一相关的时间限制：CPI 不得超出其设立所在的立法届期（参见：SENADO FEDERAL，2025）。

这些条文的组合具有决定性意义。如果议事规则将调查启动权赋予合格少数，并赋予其等同于司法权的力量，而唯一的时间障碍就是届期结束，那么，主席拒绝下令宣读和发布延期请求，便构成明显的议事规则违法行为——直接对抗第 152 条、第 412 条第 VII 项(少数派保护)和宪法第 58 条第 3 款（参见：SENADO FEDERAL，2025）。

还应注意：即便在创设 CPI 时，RISF 第 145 条第 2 款也对主席施加了“命令对(请求)进行编号和发布”的羁束性义务。此为受规制权能，非自由裁量权——而对议事规则系统的连贯解读要求第 152 条规定的自动延期同样具有非决策性、仅限于程序性行为的性质。议事规则既然规定“自动”，便不容许以解释学炼金术加以稀释：自动并非自由裁量权，宣读和发布并非政治便利的判断，且 STF 已经在 CPI 创设的相关案件中谴责过这种相同的阻挠手段(MS 24.831/DF，主审大法官 Celso de Mello，2005 年 6 月 22 日判决)（参见：SENADO FEDERAL，2025）。

3. 议事规则对抗议事规则：被实践践踏的原则

3.1 合议性作为议会主义的结构教义

RISF 第 412 条第 IX 项确立了合议性决策原则，“除本议事规则中规定的特殊权能外”。此项例外并非授权恣意妄为，仅承认事务性程序行为。规则乃是合议；例外乃是主席权能。当议院主席将例外转化为规则，以形式上自由裁量的行为(如议程编制)阻挠他本人所反对的审议时，他实际上就实施了一种议会内部事项层级关系的颠倒(interna corporis)（参见：SENADO FEDERAL，2025）。

毫不夸张地说，议院已不再是一个议会合议性机构，而在其具体审议范围内沦为一个单人垄断机构。81 名参议员——或 513 名众议员——由数千万公民选出，却沦为占据主席宝座者的配角：数字上优雅的存在，却对国家议程毫无实质能动性。一句话：议会的拙劣模仿（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

3.2 少数派的保护及其被时局多数派的劫持

RISF 第 412 条第 VII 项宣称“维护少数派的权利”，这一原则若不存在，任何民主皆不配此名。正如汉斯·凯尔森 (Hans Kelsen) 所教诲的，多数原则只有在伴随少数派程序保障 (Minderheitenschutz) 的前提下才具有正当性——即提议、讨论、调查、监督的权利。而正是这一核心，在主席阻止由相当数量议员联署的弹劾启动、或通过程序操控令 CPI 无法继续运作时，化为乌有（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

此处展现出一个犬儒式的悖论：由同僚选举为院主席的时局多数派，在与主席领导意见相左之时，反过来压制了议员的实质多数。本应保护所有人的工具，变成了对抗合议性意志的攻城槌。这是制度性俘获走到极致——是披着礼仪职责外衣的程序性窃政 (procedural kleptocracy)（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

3.3 程序问题作为脆弱与间接的救济手段

巴西参议院议事规则当然提供了正式的争议机制。第 403 条至 408 条规范了程序问题 (questão de ordem)，第 405 条规定其“由主席裁决，附有向全院上诉的权利，可由职权而起，亦可基于党团领袖提出或支持的请求”。第 413 条进一步补充了这一保障，允许通过程序问题对违反第 412 条原则的行为予以揭发（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

然而，救济手段的脆弱性正在于此：首先做出裁决的是主席本人，而被质疑的决定恰恰构成争议的对象。向全院上诉的途径虽然存在，但其实践可行性再次取决于主席的时机选择——还取决于党团领袖的态度，而后者可能正是被同一被质疑的权威所收买。结果便是密封的循环：案件法官就是利益相关方，且上诉法院只在第一审决定者愿意时才会运作（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

4. 从“大法官专权制”到“议长专权制”：巴西制度病理的迁移

4.1 巴西“议长专权制”作为“大法官专权制”的结构性加重

巴西宪法学批判学者（Arguelhes; Ribeiro, 2018）所揭露的“大法官专权制”，描述的是巴西联邦最高法院（STF）大法官个人决定相对于合议性原则的肥大化。这是一种已被详细勾绘出来的病态：单人决定的临时禁令、无休止的调阅卷宗请求(pedidos de vista)、对程序时间的操控，以及在政治高度敏感案件中的个人显著地位。与立法两院所发生的事情之间存在的类比是恰当的，但其中存在一个结构性的差异，使议会现象更为严重——这便正当化了一个新的概念范畴的诞生：议长专权制（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

在巴西“大法官专权制”中，法院的制度性意志被一名大法官的个人决定所暂时取代——但仍然存在可被挑战的行为、可被计算的少数票、可被反驳的论证。在“议长专权制”中，议程编制的单人垄断生产出某种在质性上更为阴暗的东西：议题根本不向合议机构诞生。其表述精确如外科手术：没有可被推翻的决定，只有决定的缺席。没有少数票，只有被阻止的投票。没有变形的合议性，只有在尚未存在之前就被绑架的合议性。司法上的单人行为是可诊断的；议会上的单人沉默由其构造本身即不可解读——而不可解读之物，亦无法被控制。再者，STF 大法官有论证义务；议院主席无须任何说明，因为其不作为本身即是行为（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

因此，巴西“议长专权制”并非“大法官专权制”在议会领域的简单移植：它是其结构性加重。在大法官决定某事的地方，议院主席决定什么也不会被决定。在大法官实施可被质疑之行为的地方，议院主席实施由其本身的不透明性所保护的不作为。“大法官专权制”将权力集中于十一颗头脑，“议长专权制”则将其集中于两颗——一颗在参议院，一颗在众议院——还额外赋予他们以沉默运作的特权（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

4.2 共和主义、问责制与被压扁的联邦制维度

共和主义——自西塞罗（Cicero）至佩蒂特（Pettit）的传统——要求执政者对其行为与不作为负责（accountability），要求任何公民不应屈服于他人的驯化的恣意(dominium)。当议院主席阻挠多数派选择的议程，或阻止有争议被任命者的听证，或瘫痪 CPI 时，他同时违反了间接人民主权、共和主义公共性以及非支配的原则（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

此外，还存在一个联邦制维度，该维度尤其在参议院的情况下加重了问题。每位参议员代表其所在的州；全院代表联邦整体。当参议院主席通过单边行为阻碍弹劾、听证、CPI 或 CPI 延期时

，他不仅是与当下的政治对手作对——他更是将二十六个州及联邦区的代表性压缩入一把椅子之中。这一病态不再是单纯议会性的问题，它已触及联邦契约的脊梁（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

这一模式之所以特别险恶，是因为它在制度正常的表象下运作。会议持续举行，演讲依然进行，普通投票照常进行，礼仪得以维持——然而结构性决定性的事项却在一个孤立意志的控制之下。由此构造出一种巴西式的表层民主：全院形式上存在，但只就议长允许其成为审议对象的事项进行审议（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

从共和主义的视角观之，这一偏差更为严重。立法两院主席职位是信托性职能——它以制度之名管理权能，而绝非以自己之名。当议程沦为自我保全的硬通货、盟友的盾牌、或对少数派的窒息工具时，即发生了职位的家产制式异变：它不再是职能，而成为占有物。这是公职与私人财产之间的混同——而正是为了防止此种混淆，共和国自西塞罗以降才得以发明（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

5. 归途：不可或缺的改革与共和文化

在技术解决方案之前，有必要先消除一个反复出现的误解。“尊重制度”的修辞经常被扭曲为对官员的庇护。但尊重制度并非保护个人免于公开的难堪，而是让个人、官员和情境性多数派服从游戏规则。立法机关并非通过避免审议而获得更多尊重——反而是通过透明审议、为自己的投票负责、并让社会得以知悉谁愿意调查、谁意图阻挠、谁选择有利的沉默，才真正赢得尊重（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

一些紧迫的解决路径正在浮现。首先，改革议事规则，使由议员绝对多数联署的事项自动列入会议日程，从而创设对主席的合法绕行机制。其次，设立主席团审议弹劾控告的最高时限，并对不作为设立明确的议事规则上的制裁。第三，加强程序问题的功能，在预设的情形中由职权直接向全院上诉，而无须依赖党团领袖（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

虽然 STF 的判例传统上对“议会内部事项”逻辑保持尊让(MS 32.033/DF, 主审大法官 Teori Zavascki, 2013 年 6 月 20 日判决)，但在议员主观权利受到侵犯或宪法被冒犯的情况下，STF 已开辟了一些例外。因此，司法领域——即便有限——仍存在抑制最严重滥权行为的空间。但主要路径并非司法性的：它是政治与文化性的，且必须经由议员对立法两院的重新夺回、瓦解共谋集团，以及那些愿意承受冲突代价的议员之公民勇气的复苏（参见：SENADO FEDERAL, 2025）。

本主题之逻辑（从“大法官专权制”到“议长专权制”：巴西议会议程的单人垄断与制度性俘获）

巴西议会制度的逻辑被设计为约束性的合议性：81 名参议员和 513 名众议员，具有主权，在程序上平等地审议事务，在主席团的中立性议事主持下进行——主席团之职能在于组织，而非以个人意志支配工作的节奏。立法两院议长/主席，在巴西宪法与议事规则的架构中，乃是同侪之首 (primus inter pares)——是合议机构的仆人，而非其主宰。

当代病态已根本颠倒了这一逻辑。通过对议事日程的独家控制(第 48 条第 VI 项与第 163 条)，并配合对“接收”一词的扭曲解释(在弹劾程序中，第 380 条)、对第 165 条的工具化(听证会)，以及对第 152 条字面规定(CPI 自动延期)的拒绝执行，议院主席业已成为单人否决玩家(veto player)，能够中和议会多数派的意志和少数派的主观权利——而这一切均无视 RISF 第 167 条、第 171 条以及第 412 条第 VII 项中的文本解毒剂。

由此而生的便是巴西语境下的议长专权制：该形态比 STF 已被批评的“大法官专权制”更为严重，因为它通过沉默的不作为运作——没有可被挑战的形式行为，没有可被反驳的论证，没有应予回答的期限。在宪法所欲求的审议之地，装上了抽屉。在期待共和国之处，矗立起一个小型的议事规则上的公侯领地。在会议与演讲的礼仪机制之下，生存着一种表层民主：它将二十六个州及联邦区的代表——在众议院则是 513 个联邦选区的人民代表——压缩进一把椅子。

要回到原始设计，需要议事规则上的改革(由合格多数自动决定议程、主席团的最后期限、加强程序问题机制)、在议员主观权利受侵犯情形下的判例强化，以及最重要的——共和文化：议员们集体拒绝将本质上是对合议性原则(第 412 条第 IX 项)和少数派保护原则(第 412 条第 VII 项)的日常背叛视为理所当然。否则，立法两院将永远是一个人的家。

概要表(Quadro Sinótico)

主题制度说明参议院主席团(RISF 第 46 条)由主席、两名副主席和四名秘书组成的合议性指挥机构。其制度职能为组织和引导工作，绝非取代全院之意志。当代病态颠倒了这一逻辑，将主席团转化为个人指挥之中心。主席权能(RISF 第 48 条)庞大的权能清单，其中第 VI 项尤为突出：编制议程并撤回议项。这是议程编制权之核心，本为组织性工具，却异化为合议性审议的阻挠机制。议程纳入标准(RISF 第 163 条)规定事项“根据主席的判断”按资历和重要性纳入议程。立法上的自由裁量权，缺乏客观约束基准，从而为议程的选择性使用与政治俘获敞开空间。对俘获的文本

解毒剂(RISF 第 167 条与第 171 条)第 167 条允许任何议员建议将具备纳入议程条件的事项纳入议程；第 171 条要求需委员会审查的事项，在报告发出、宣读并发布后方可纳入议程。这些客观基准之系统性违反令议院趋于空洞化。关于官员选任之报告(RISF 第 165 条)规定此类报告(听证会)按顺序排列于议程末端。结合第 48 条第 VI 项，该规定使主席得以无限期延后对令其不便提名的投票，或在政治阵线契合时予以加速。官员之弹劾(RISF 第 380 条第 I 项；宪法第 52 条第 I 与 II 项)主席团接收的指控应在工作时段宣读。在实践中，可受理性判断已成为主席的垄断权，构成无程序的消极管辖权：无对抗辩论、无投票、无合议性决定、无论证——仅有抽屉的赤裸权力。被任命者之听证(RISF 第 383 条)规范由共和国总统任命之官员的审议。尽管程序要求委员会听证与全院投票，但其顺序仍取决于议程——因此沦为主席的人质。合议性权能演变为机构间博弈的筹码。CPI 之设立(RISF 第 145 条第 2 款；宪法第 58 条第 3 款)合格少数(三分之一)的主观权利。主席有羁束性义务命令编号与发布——此为受规制权能，非自由裁量权。CPI 之权力(RISF 第 148 条)CPI 拥有与司法机关相同的调查权力：传唤国家部长、讯问涉案者、令证人作证、调取文件，并向 TCU 提出审计请求。这些权力的分量使阻挠延期更为严重。CPI 之延期(RISF 第 152 条与第 76 条第 4 款)经三分之一请求、宣读并发布，自动进行。唯一的时间限制为立法届期结束。主席对此延期之保留构成明显的议事规则违法——自动并非自由裁量。立法程序原则(RISF 第 412 条)确立(其中包括)议员之平等参与(第 I 项)、合议性决策(第 IX 项)、少数派保护(第 VII 项)、决定之公开性(第 XII 项)。这些是结构性原则，而主席实践常与之相抵触。程序问题(RISF 第 403-408 条)用于质疑议事规则解释的机制，由主席裁决并可向全院上诉。其在实践中的实效，因初始判断属于被质疑机构本身、上诉又取决于党团领袖而打了折扣。制度俘获一种政治-法律现象，合议机构被其领导人之个人意志所支配。在立法两院，该现象通过“议程编制权 + 对议事规则字面意义的限缩性解释”二项组合运作，产生伪装为议事规则权能的抽屉式否决。大法官专权制概念性范畴，描述 STF 大法官个人决定相对于合议性的肥大化，尤其通过单人决定的临时禁令、调阅卷宗请求、程序时间控制等方式。理解立法两院平行现象的起点。议长专权制创新术语，指立法两院中“大法官专权制”的加重形态：议院主席个人凸显于议会合议性之上。其在质性上更为严重，因其通过沉默的不作为运作——没有形式行为、没有强制性论证义务，亦无对沉默本身提起上诉的可能。联邦制维度参议院乃联邦之家。每一席位代表一个联邦实体，全院代表整个联邦。当主席团单方面阻挠弹劾、听证、CPI 或其延期时，即将二十六个州及联邦区的代表压缩入一席，实质性地伤害宪法第 46 条。共和主义(非支配)政治-法律传统，禁止公民或议员被恣意服从于他人之单方意志。当主席团将职位变为占有物、将职能变为财产时，即发生了与共和国不相容的家产制式异变。表层民主表

面正常的模式(会议、演讲、普通投票), 但其中结构性决定性事项仍在一个孤立意志的控制之下。全院存在, 却仅就议长允许其成为审议事项而存在的事项进行审议。结构性解决方案改革议事规则, 实现绝对多数自动列入议程; 主席团审议弹劾控告的最后期限; 加强程序问题机制并赋予向全院之职权上诉权; 最为重要的是——议员中间共和文化与公民勇气的复苏。

判例表(STF)

项目判例说明 STF——MS 24.831/DF 安全令状 (Mandado de Segurança) 24.831/DF。主审: Celso de Mello 大法官。最高法院全体审理。判决日: 2005 年 6 月 22 日。公布于 *Diário da Justiça*: 2006 年 8 月 4 日。ratio decidendi: 议会调查委员会的设立是宪法第 58 条第 3 款保障的合格议会少数派(1/3)的公共主观权利。情境性多数派或议院主席对依规请求设立的 CPI 的设立予以阻挠, 构成对议员权-职能的直接违反。对 RISF 第 152 条具有决定性的类比适用: 若设立是主观权利, 则议事规则规定的具有相同法定多数门槛的自动延期, 亦同。STF——MS 26.441/DF 安全令状 26.441/DF。主审: Celso de Mello 大法官。最高法院全体审理。判决日: 2007 年 4 月 25 日。ratio decidendi: 重申 CPI 作为少数派权利之原则, 禁止以议事规则为工具阻挠依规请求的调查。最高法院认定, "立法多数派, 通过其领袖的故意不作为, 不得阻挠少数派群体行使[...]"宪法上议会调查的权利。Mutatis mutandis, 适用于 RISF 第 152 条规定的延期。STF——MS 32.033/DF 安全令状 32.033/DF。主审: Teori Zavascki 大法官。判决报告人: Gilmar Mendes 大法官。最高法院全体审理。判决日: 2013 年 6 月 20 日。ratio decidendi: 对"议会内部事项"事项的司法管控, 原则上禁止, 但宪法条款或议员主观权利受到直接违反时除外。该判例虽常被援引为立法两院不受司法干预之理由, 但正是在主席议程权侵犯议员权-职能或违反议事规则字面意义之情形下, 开辟了重要的例外。STF——ADPF 378 MC 关于"违反基本规范之指控"378/DF 的临时措施。主审: Edson Fachin 大法官。判决报告人: Roberto Barroso 大法官。最高法院全体审理。判决日: 2015 年 12 月 17 日。ratio decidendi: 确定共和国总统弹劾程序, 使第 1.079/1950 号法律与宪法相协调。法院认定, 立法机关主席行使可受理性判断, 但须在宪法范围内进行, 不得转化为恣意或纯粹个人政治性的判断。同一原则, 推而广之(a fortiori), 适用于参议院初始管辖范围内的官员弹劾(宪法第 52 条第 II 项)。STF——MS 33.558/DF 安全令状 33.558/DF。主审: Celso de Mello 大法官。单人决定。判决日: 2015 年 5 月 13 日。ratio decidendi: 涉及处理弹劾控告之相关问题, 重申立法两院在可受理性判断方面的权能, 而该判断不得转化为对宪法权能行使的恣意障碍。表明司法部门承认对弹劾事项中议程权之明显滥权可予以纠偏。STF——MS 34.530 MC/DF 关于安全令

状 34.530/DF 的临时措施。主审：Luiz Fux 大法官。单人决定。判决日：2016 年 12 月 14 日。ratio decidendi：发出临时令状，因正在进行的刑事诉讼程序，使一名参议员从主席职位上被罢免，重申制度性指挥职位的行使受宪法范围之约束，并不构成豁免司法审查的区域。表明立法两院之主席职能，远非“议事规则上不可触及”，当其威胁到三权平衡时，即受制于宪法参数。STF——ADI 6.524/DF 直接违宪诉讼 6.524/DF。主审：Gilmar Mendes 大法官。最高法院全体审理。判决日：2020 年 12 月 14 日。ratio decidendi：禁止参议院主席与众议院主席在下一立法届期连任同一职位。法院维持权力轮替作为结构性共和原则，并承认两院主席职位的连续延续会以与民主合意性不相容的方式集中权力。对“议长专制制”长存化之直接对立的判例。STJ——关于“议会内部事项”行为的判例 RMS 47.106/AM，主审：Mauro Campbell Marques 大法官，第二审判庭，2015 年 8 月 25 日判决，以及相关判例：STJ 重申州级和市级立法两院的“议会内部事项”行为，在违反正当立法程序、合意性或议员主观权利的情况下，不能脱离司法管控。其学说，推而广之(a fortiori)，可直接移植适用于联邦参议院与众议院。

面向中文读者的巴西制度术语说明

为便于不熟悉巴西宪法与议会制度词汇的中文读者阅读，以下对关键技术术语予以说明：

RISF(Regimento Interno do Senado Federal)- 联邦参议院议事规则。

CPI(Comissão Parlamentar de Inquérito)- 议会调查委员会，在范围与功能上，可类比于其他法治国家的议会调查委员会，但根据巴西宪法第 58 条第 3 款，其被赋予了显式的准司法权力。

STF(Supremo Tribunal Federal)- 巴西联邦最高法院，该国宪法事项之最高法院。

STJ(Superior Tribunal de Justiça)- 高等司法法院，该国非宪法性联邦法律事项之最高法院。

CNJ / CNMP——国家司法委员会与国家检察委员会，分别为司法部门与检察部门之监督机构。

PGR(Procurador-Geral da República)- 共和国总检察长，联邦检察机关之首长。

TCU(Tribunal de Contas da União)- 联邦审计法院，协助国家国会进行财政监督的外部控制机构。

MS(Mandado de Segurança)- 安全令状，系一种宪法救济措施，旨在保护明确确定的权利免受公权力滥用之侵害。

ADPF(Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental)- "违反基本规范之指控"，可向 STF 提出的宪法审查诉讼。

ADI(Ação Direta de Inconstitucionalidade)- 直接违宪诉讼。

听证会 (sabatina) - 在巴西参议院中，被任命者于全院确认前接受公开质询的程序，精神上类似于美国参议院的 confirmation hearings，由 RISF 第 383 条所规范。

弹劾 (impeachment, 葡萄牙文亦作此) - 高级官员因责任犯罪 (crimes de responsabilidade) 而受政治—法律审判，由第 1.079/1950 号法律和巴西宪法第 51 条与第 52 条所规范。

议会内部事项(interna corporis)- 议会机构内部事务，传统上免于司法审查，但应受宪法限制。

大法官专权制 (ministrocracia) - 巴西宪法学中的新创术语，指巴西联邦最高法院大法官个人决定相对于法院合议性决策的肥大化。

议长专权制 (presidentocracia) - 本文在巴西语境中提出的概念性范畴：它指巴西立法两院中相对于“大法官专权制”更为隐蔽的结构性加重形态，即议长/主席的个人意志主要通过沉默的不作为、议程编排权和议事规则解释而运作，从而俘获议会议程。

参考文献(ABNT 格式)

ARGUELHES, Diego Werneck ; RIBEIRO, Leandro Molhano. Ministrocracia : o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. Novos Estudos CEBRAP, 圣保罗, 第 37 卷, 第 1 期, 第 13-32 页, 2018 年 1 月-4 月。

BRASIL. 《1988 年巴西联邦共和国宪法》。巴西利亚联邦区：共和国总统府，1988 年。

BRASIL. 第 1.079 号法律，1950 年 4 月 10 日。规定责任犯罪及相应审判程序。巴西利亚联邦区：共和国总统府，1950 年。

BRASIL. 联邦最高法院。安全令状 24.831/DF。主审：Celso de Mello 大法官。最高法院全体审理。巴西利亚联邦区，2005 年 6 月 22 日。Diário da Justiça, 2006 年 8 月 4 日。

BRASIL. 联邦最高法院。安全令状 26.441/DF。主审：Celso de Mello 大法官。最高法院全体审理。巴西利亚联邦区，2007 年 4 月 25 日。

BRASIL. 联邦最高法院。安全令状 32.033/DF。主审：Teori Zavascki 大法官。判决报告人：Gilmar Mendes 大法官。最高法院全体审理。巴西利亚联邦区，2013 年 6 月 20 日。

BRASIL. 联邦最高法院。安全令状 33.558/DF。主审：Celso de Mello 大法官。单人决定。巴西利亚联邦区，2015 年 5 月 13 日。

BRASIL. 联邦最高法院。关于"违反基本规范之指控"378/DF 的临时措施。主审：Edson Fachin 大法官。判决报告人：Roberto Barroso 大法官。最高法院全体审理。巴西利亚联邦区，2015 年 12 月 17 日。

BRASIL. 联邦最高法院。关于安全令状 34.530/DF 的临时措施。主审：Luiz Fux 大法官。单人决定。巴西利亚联邦区，2016 年 12 月 14 日。

BRASIL. 联邦最高法院。直接违宪诉讼 6.524/DF。主审：Gilmar Mendes 大法官。最高法院全体审理。巴西利亚联邦区，2020 年 12 月 14 日。

BRASIL. 高等司法法院。安全令状上诉 47.106/AM。主审：Mauro Campbell Marques 大法官。第二审判庭。巴西利亚联邦区，2015 年 8 月 25 日。

SENADO FEDERAL. 《联邦参议院议事规则》：1970 年第 93 号决议及其后修订。整合文本。巴西利亚联邦区：联邦参议院，2025 年。