

**O CONTROLE JUDICIAL DO PROCESSO LEGISLATIVO NO BRASIL E A ADOÇÃO  
DA DOCTRINA DOS ATOS *INTERNA CORPORIS* PELO SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL**

THE JUDICIAL CONTROL OF THE LEGISLATIVE PROCESS IN BRAZIL AND THE  
ADOPTION OF THE DOCTRINE OF CORPORIS INTERNAL ACTS BY THE  
SUPREME FEDERAL COURT

Isac Salomão Magalhães Pinto Holanda<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo aborda a controversa relação entre Poder Judiciário e Poder Legislativo, tão atual no direito constitucional brasileiro. A pesquisa nele materializada se propõe a explorar as formas de controle do processo legislativo, com foco específico nas situações que que o órgão controlador é o Judiciário e que a matéria utilizada como parâmetro são os regimentos internos das casas legislativas. Em outras palavras, investiga-se o controle judicial de legalidade, não de constitucionalidade, do processo legislativo. Mediante estudo de caso de determinados julgados do Supremo Tribunal Federal, investiga-se o atual estágio em que se encontra, na jurisprudência da Suprema Corte, a modalidade de controle em tela. Ao final, conclui-se a pesquisa com uma crítica científica sobre os rumos a serem seguidos pela ciência jurídica no trato do controle de legalidade do processo legislativo. Devem ser construídos e viabilizados critérios jurídicos seguros e claros para uma melhor e mais efetiva prestação jurisdicional sobre o tema.

**PALAVRAS-CHAVE:** Processo Legislativo. Regimento Interno. *Interna Corporis*. Supremo Tribunal Federal.

**ABSTRACT:** This article addresses the controversial relationship between the Judiciary and Legislative Power, which is so current in Brazilian constitutional law. The research

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Constitucional na Universidade de Fortaleza (UNIFOR-CE), possui graduações em Direito (UNICHRISTUS-CE) e em Administração (UFC-CE) bem como especializações em Direito Administrativo (UCAM-RJ) e em Direito Municipal (EPD-SP). Servidor efetivo da Câmara Municipal de Fortaleza, na carreira de Consultor Técnico, ocupa no atual biênio a função de Coordenador-Geral Legislativo.

materialized in it intends to explore the forms of control of the legislative process, with specific focus on situations that the controlling body is the Judiciary and that the matter used as a parameter is the internal regulations of the legislative houses. In other words, the judicial review of legality, not constitutionality, of the legislative process is investigated. Through a case study of certain judgments of the Federal Supreme Court, the current stage of the control modality in question is investigated in the Supreme Court jurisprudence. At the end, the research concludes with a scientific critique of the paths to be followed by legal science in dealing with the control of the legality of the legislative process. Safe and clear legal criteria must be built and made viable for a better and more effective jurisdictional provision on the subject.

**KEYWORDS:** Legislative Process. Regiment. Internal Corporis. Federal Court of Justice.

## **INTRODUÇÃO**

Os regimentos internos das casas legislativas são normas com alto grau de juridicidade, pois complementam e pormenorizam as regras constitucionais sobre o processo de produção de leis. Frise-se: é da própria Constituição que emana a ordem para elaboração dos regimentos legislativos. Referidos instrumentos são o repositório das regras que garantem a previsibilidade e a segurança jurídica dos procedimentos de criação do direito.

Quando uma nova lei entra em vigor, esta goza de uma presunção de legalidade e de constitucionalidade, pois se presume que os procedimentos legais exigidos para a sua elaboração foram devidamente respeitados. Em suma, é a obediência ao procedimento de criação que garante a legitimidade do produto final criado.

Entretanto, não são raras as situações no cotidiano dos parlamentos em que, pela natural multiplicidade de interesses ali representados, regras regimentais sobre o processo de criação de leis podem ser relativizadas ou, infelizmente, desrespeitadas. Como consequência da violação de uma norma jurídica, as partes lesadas acionam o Poder Judiciário para que este desenvolva sua atribuição precípua de dizer o direito de forma efetiva diante dos conflitos. Mas não é isso que ocorre no Brasil.

De modo geral, o Supremo Tribunal Federal (STF) adota uma consolidada posição de autocontenção, segundo a qual os atos legislativos relacionados aos regimentos internos seriam insuscetíveis de controle jurisdicional. É a chamada insindicabilidade judicial dos atos *interna corporis*, jurisprudência constantemente utilizada pelo Poder Judiciário para eximir-se do seu mister, deixando a sociedade órfã de um controle realmente efetivo do processo de produção de leis. Com tal entendimento, o STF rebaixa a norma regimental a uma subespécie legislativa, um direito que, se for violado, não é passível de controle.

Nesse contexto, o presente estudo tem o objetivo de examinar a doutrina e a jurisprudência, mediante o estudo de caso de determinados julgamentos do STF, para demarcar o atual estágio do controle judicial do processo legislativo, mais especificamente o controle de legalidade, referente às normas dos regimentos internos das casas legislativas.

De início, são analisadas as variadas classificações que o controle do processo do processo legislativo pode assumir, a depender da natureza do órgão controlador, do momento de realização e da matéria analisada. Em seguida, mediante análise exploratória-descritiva, são examinados julgados específicos do STF sobre o tema, de modo a escrutinar toda a fundamentação e argumentação utilizada.

Assim, a pesquisa é de natureza bibliográfica, exploratória e interpretativa, de cunho qualitativo mediante análise doutrinária e documental, valendo-se da utilização do método indutivo a partir do estudo de casos concretos.

## **1. O CONTROLE JUDICIAL DO PROCESSO LEGISLATIVO**

No direito brasileiro, estão institucionalizadas diversas formas de controle do processo legislativo. São apresentadas abaixo as variadas classificações que a fiscalização do processo de produção de normas pode assumir, a depender da natureza do órgão controlador, do momento de realização e da matéria analisada.

Assim, analisando e descrevendo um panorama de diferenciação conceitual sobre as várias possibilidades de exercício do controle, torna-se possível alcançar o que se objetiva com o presente tópico: delimitar como ocorre, na sistemática jurídica

brasileira, especificamente o controle sobre o processo de criação de leis exercido pelo Poder Judiciário.

**O controle quanto à natureza do órgão controlador.** Busca-se aqui examinar o ator responsável por superintender a regularidade do processo de produção de normas (Quem exerce). O controle pode ser Político ou Judicial.

O controle político é realizado por órgãos de natureza essencialmente política, que não integram a estrutura do Poder Judiciário<sup>2</sup> e, portanto, são desprovidos de natureza jurisdicional. Há modalidades de exercício pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo, ambos participantes do processo legislativo<sup>3</sup>.

No Brasil, o controle político é efetuado pelo próprio Parlamento, em forma de autocontrole que se consubstancia por meio dos órgãos especializados da Casa Legislativa, servindo com um filtro de constitucionalidade e legalidade das proposições. Tal espécie de controle ocorre também, em nosso sistema constitucional, preventivamente, por meio do poder de veto do Presidente da República<sup>4</sup>.

O controle judicial é realizado por órgãos que integram a estrutura do Judiciário e, portanto, são detentores da função jurisdicional. No direito brasileiro como um todo, este controle é a regra<sup>5</sup>, tendo em vista que o Poder/Dever de dizer o direito aos fatos é preponderantemente conferido ao Judiciário. No processo legislativo, especificamente, ele é realizado em situações pontuais.

**O controle quanto ao momento de realização.** É uma classificação pautada pelo ingresso do ato normativo no ordenamento jurídico. A fiscalização corretiva pode ocorrer antes ou depois deste momento. O controle pode ser, então, Posterior (Repressivo) ou Prévio (Preventivo).

O controle posterior/repressivo ocorre depois que o processo legislativo já está finalizado. A nova lei está promulgada, apta a produzir efeitos e, portanto, já ingressou no sistema normativo. Se ocorreram vícios no processo de produção legislativa, deve ser efetivada esta modalidade de fiscalização, com o objetivo de retirar

---

<sup>2</sup> QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O controle judicial de atos do Poder Legislativo: atos políticos e interna corporis**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001, p. 52.

<sup>3</sup> PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim. **Jurisdição constitucional do processo legislativo: legitimidade, reinterpretação e remodelagem do sistema no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p 82.

<sup>4</sup> QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de, op. cit., p. 53-54.

<sup>5</sup> PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim, op. cit. p. 83.

a norma viciada do ordenamento jurídico, tendo em vista ser ele incompatível com a existência de legislações inconstitucionais e/ou ilegais.

O controle prévio/preventivo, por sua vez, ocorre em uma norma ainda em elaboração, uma proposição legislativa no curso de seu trâmite parlamentar. O objetivo é impedir que uma norma viciada ingresse no ordenamento jurídico e passe a gozar de presunção (relativa, até que se prove o contrário) de constitucionalidade e legalidade.

Cotejando a presente classificação (quanto ao momento) com a classificação anterior (quanto à natureza do órgão), é indispensável trazer a obra de Alexandre de Moraes<sup>6</sup>:

Em regra, no direito constitucional pátrio, o Judiciário realiza o controle repressivo de constitucionalidade, ou seja, retira do ordenamento jurídico uma lei ou ato normativo contrários à Constituição. Por sua vez, os poderes Executivo e Legislativo realizam o chamado controle preventivo, evitando que uma espécie normativa inconstitucional passe a ter vigência e eficácia no ordenamento jurídico.

Perceba-se que a lição do Eminentíssimo Ministro utiliza a expressão “em regra”. Isso porque excepcionalmente é possível que o Poder Legislativo realize também o controle posterior/repressivo do processo legislativo. Nos casos de edição de Medida Provisória, nos termos do art. 62 da Constituição, esta já entra em vigor, com força de lei, imediatamente, devendo o Congresso Nacional efetuar o trâmite legislativo para aprová-la ou rejeitá-la, dentro do prazo constitucionalmente estipulado.

Mesmo ainda estando submetida ao processo legislativo, a Medida Provisória já ingressou no ordenamento, com vigência e eficácia. Assim, na hipótese de o congresso nacional rejeitá-la com base em argumento de inconstitucionalidade verificada, ele estará exercendo controle repressivo, pois estará retirando do ordenamento jurídico uma norma vigente (medida provisória) flagrantemente inconstitucional<sup>7</sup>.

Também excepcionalmente, é possível que o Poder Judiciário exerça, se devidamente provocado, o controle prévio/preventivo do processo legislativo. A via processual/judicial para impugnar possível trâmite viciado no processo legislativo é o mandado de segurança, tendo em vista o direito líquido e certo que toca a cada

---

<sup>6</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 703.

<sup>7</sup> MORAES, Alexandre de, op. cit., p. 708.

parlamentar de participar de um procedimento de elaboração normativa marcado pela lisura e observância das normas que o disciplinam<sup>8</sup>.

Em suma, o controle repressivo, que alcança uma norma jurídica vigente, é realizado, em regra, pelo Poder Judiciário (Controle Judicial), podendo, em um caso excepcional, ser realizado pelo Poder Legislativo (Controle Político). “Já o controle preventivo pode ser efetuado por órgão jurisdicional ou político, sempre a priori, alcançando projetos de norma jurídica”<sup>9</sup>.

**O controle quanto à matéria analisada.** Busca-se aqui examinar qual o parâmetro normativo utilizado para o controle. As tramitações de uma proposição legislativa ou de uma norma já vigente podem ter verificadas suas compatibilidades com as normas regentes do processo legislativo, as quais podem ser de cunho constitucional ou de cunho legal (infraconstitucional). O controle pode ser, portanto, de Constitucionalidade ou de Legalidade.

O Controle de Constitucionalidade do processo legislativo tem entendimento consolidado e incontroverso no âmbito da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Por meio desta modalidade de verificação, as normas positivadas na Constituição relativas ao processo legislativo são utilizadas como paradigma suscetível de contraste judicial<sup>10</sup>. É um controle formal. Tanto uma proposição legislativa pode ter seu trâmite interrompido, como uma norma já vigente pode ser retirada do ordenamento jurídico, caso verificada alguma incompatibilidade com o processo legiferante expresso no texto constitucional (inconstitucionalidade formal).

Já em relação ao Controle de Legalidade, a matéria utilizada para a verificação de compatibilidade é uma norma infraconstitucional sobre o processo legislativo. Seguem alguns exemplos possíveis:

- uma norma pode ser produzida de modo incompatível com a Lei Complementar Nº 95/1998, legislação infraconstitucional utilizada no processo de produção normativa, que disciplina a técnica de redação legislativa;

---

<sup>8</sup> BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O controle jurisdicional do processo legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 102.

<sup>9</sup> QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de, op. cit., p. 55.

<sup>10</sup> BERNARDES JÚNIOR, José Alcione, op. cit., p. 101.

- uma proposição municipal pode tramitar em descompasso com as regras processuais dispostas na Lei Orgânica do respectivo município (norma de status infraconstitucional).

- por fim, uma proposição legislativa pode, em seu trâmite, violar regras processuais dispostas no Regimento Interno do respectivo parlamento. Regimentos são instituídos por meio de Resoluções e estas, por sua vez, são espécies normativas primárias, nos termos do art. 59 da Constituição Federal. O presente trabalho analisa com destaque esta última situação.

O ponto comum entre os exemplos supracitados é que o ato legislativo a ser controlado tem sua compatibilidade verificada não com o texto da Constituição, mas com um texto de outra norma legal (de status infraconstitucional) que estabelece regras de processo legislativo.

Cotejando o presente ponto com a supracitada apresentação relativa à natureza do órgão controlador, infere-se que o controle de legalidade do processo de produção normativa pode e deve ser exercido pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo (Controle Político), por razões óbvias, pois ambos são participantes protagonistas do processo legislativo. Ademais, também pode e deve ser exercido pelo Poder Judiciário (Controle Judicial), tendo em vista ser ele o detentor preponderante da função jurisdicional e, principalmente, por ele não poder se afastar de nenhuma lesão ou ameaça a direito, nos termos do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

Não é o objetivo desta primeira seção esgotar a temática, mas tão somente apresentar um panorama inicial do controle do processo legislativo, com suas nuances, peculiaridades e problemáticas. Na seção seguinte são apresentados estudos de casos julgados no STF, os quais dão amparo a um melhor enfrentamento do tema.

## **2. A ADOÇÃO DOUTRINA DOS ATOS *INTERNA CORPORIS* PELO STF**

A presente seção passa a investigar qual o entendimento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, enquanto corte constitucional, sobre o exercício do controle judicial de violações a normas regimentais, momento em que é possível verificar a consolidada adoção da doutrina dos atos *interna corporis*.

Para Hely Lopes Meirelles<sup>11</sup>, são atos *interna corporis*, aqueles assuntos ligados direta e exclusivamente às prerrogativas institucionais ou à valoração das matérias de competência privativa da “corporação legislativa”. Os atos legislativos relativos à formação das leis, disciplinados nos regimentos internos, se enquadram nesta classificação.

Tal entendimento sobre as normas regimentais, para o autor, se dá devido ao fato de que ocasionais violações a elas, bem como conflitos delas decorrentes, não são passíveis de apreciação judiciária. Nessa linha, Meirelles<sup>12</sup> conclui que “não se sujeitam a correção judicial (...) os atos *interna corporis* do Legislativo”, os quais “são aquelas deliberações do Plenário, das Comissões ou da Mesa que entendem direta e exclusivamente com as atribuições e prerrogativas da corporação”.

Referida classificação doutrinária diminui os regimentos a um mero ordenamento interno das corporações legislativas, negando o seu cumprimento cogente e impossibilitando o acesso ao Judiciário em caso de violações. Retira-se da lição de Carlos Teles<sup>13</sup> a justificativa de que se inibe a possibilidade de intervenção jurisdicional dos tribunais no controle dos preceitos regimentais relativos às deliberações parlamentares para que não seja desrespeitado o postulado constitucional da divisão dos poderes. Desta forma, a teoria dos atos *interna corporis* tenta encontrar sustento no princípio da separação dos poderes, apresentando como álibi o argumento segundo o qual se o Poder Judiciário vier a efetuar o controle da violação de normas regimentais, estará supostamente interferindo de forma indevida no Poder Legislativo.

Ao desenvolver seu posicionamento, o supracitado autor considera que admitir a submissão de questões de índole regimental à revisão jurisdicional, “consagraria a inaceitável nulificação do próprio Poder Legislativo”. Para ele, as questões *interna corporis* devem ser resolvidas, exclusivamente, na esfera de atuação da própria instituição legislativa<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 449-450.

<sup>12</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 35-36.

<sup>13</sup> TELES, Carlos André Coutinho. **O princípio da deliberação suficiente no processo legislativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Ágora21, 2019, p. 124.

<sup>14</sup> TELES, Carlos André Coutinho, op. cit., p. 125.

Quando se depara com processos judiciais relacionados a violações de regimentos internos das casas legislativas, o STF utiliza-se de uma consolidada posição de autocontenção, segundo a qual os atos legislativos relacionados a normas regimentais são insuscetíveis de controle jurisdicional. É, portanto, a clara adoção da supracitada doutrina dos atos *interna corporis*,

No âmbito do STF, a doutrina autorrestritiva em comento tem o Mandado de Segurança 20.247<sup>15</sup>, ainda da década de 80, como *leading case*. Por meio deste processo, questionava-se o indeferimento pelo Presidente do Senado Federal, de um requerimento que versava sobre anexação de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de autoria de parlamentar a uma outra PEC de autoria do Executivo, devido ao fato de ambas tratarem de tema análogo/conexo (eleição direta para Senadores e Governadores). Na decisão fixou-se o entendimento de que “trata-se de questão *interna corporis* que se resolve, exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário”.

Na mesma década, outros precedentes foram postos para solidificar a tese de que normas regimentais são imunes ao controle judicial por serem matérias *interna corporis*. Veja-se o exemplo do Mandado de Segurança 20.471<sup>16</sup>, julgado este cuja ementa assim fixou: “Matéria relativa a interpretação, pelo Presidente do Congresso Nacional, de normas de regimento legislativo é imune a crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio *interna corporis*”.

Outro exemplo essencial para o entendimento da temática é o julgamento do Mandado de Segurança 21.754<sup>17</sup>, que versava sobre a não observância do quórum mínimo exigido pelo regimento para abertura de sessão do Congresso Nacional destinada à leitura de Projeto de Resolução Nº 3/93 (relativo ao início dos trabalhos da revisão constitucional). A sessão foi realizada sem a presença no número mínimo necessário de parlamentares. Houve pedido de medida cautelar para suspender a eficácia do procedimento adotado (leitura da matéria) na fatídica sessão congressual. A

---

<sup>15</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 20.247/DF, Rel. Min. Moreira Alves, julgado em 18 de setembro de 1980, publicado em 21 de novembro de 1980.

<sup>16</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 20.471/DF, Rel. Min. Francisco Rezek, julgado em 19 de dezembro de 1984, publicado em 22 de fevereiro de 1985.

<sup>17</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 21.754 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Francisco Rezek, julgado em 7 de outubro de 1993, publicado em 21 de fevereiro de 1997.

cautelar foi concedida liminarmente pelo Relator, Ministro Marco Aurélio, suspendendo o procedimento/tramitação até a decisão final no processo.

A concessão da liminar foi objetivo de agravo regimental que implicou, por consequência, no pronunciamento do Plenário sobre o tema. O agravo foi provido e restou fixado, mais uma vez, o entendimento pela impossibilidade de conhecimento do Mandado de Segurança, por tratar de matéria *interna corporis*, a qual não está sujeita à análise judiciária: “A natureza *interna corporis* da deliberação congressional - interpretação de normas do Regimento Interno do Congresso - desautoriza a via utilizada. Cuida-se de tema imune à análise judiciária. Precedentes do STF”.

Como visto, mediante postura de autocontenção, o STF tem se negado a oferecer a tutela jurisdicional em casos de desrespeito a normas regimentais, alegando, em suma, que a solução para tais situações deve ser encontrada dentro do próprio parlamento, não cabendo intervenção jurisdicional, em nome da separação dos poderes.

Nesse ponto, é cabível um destaque: Tal entendimento adotado pelo STF revela flagrante desobediência ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, fato deveras inapropriado sob o ponto de vista do Estado Democrático de Direito, que pode levar (ou já tem levado) ao surgimento de bolhas de discricionariedade isentas da apreciação judicial, abrindo espaço para a insegurança jurídica e para ocorrência de arbitrariedades no exercício do poder político.

O que ocorre na jurisprudência atual do STF é um verdadeiro alargamento do argumento das matérias *interna corporis*. De forma indistinta e sem apresentar alternativas ou parâmetros mínimos para a realização do controle, o Pretório Excelso insere toda e qualquer situação que envolva regimentos internos na responsabilidade do próprio legislativo, eximindo-se de cumprir sua missão constitucional de julgar violações a normas jurídicas.

A utilização apriorística e de forma indiscriminada da teoria dos atos *interna corporis*, sob a justificativa da obediência à separação dos poderes, é uma exagerada manifestação de autocontenção, que viola frontalmente a inafastabilidade da jurisdição. O órgão de cúpula do Poder Judiciário não pode se afastar quando acionado para

exercer jurisdição em casos de lesão ou ameaça de lesão a direito. Regimento interno é lei, é direito, é norma de obediência obrigatória por aqueles a ele submetidos.

Em detrimento da majoritária e consolidada jurisprudência aqui demonstrada, é possível notar posicionamentos isolados e pontuais de Ministros do STF que, se aprofundando no argumento autolimitador da insindicabilidade dos atos *interna corporis*, apresentam a ele contrapontos baseados na inafastabilidade da jurisdição. Tais manifestações apontam para o reconhecimento da juridicidade das normas regimentais e, conseqüentemente, para uma possível efetivação destas por meio judicial.

Na análise do Mandado de Segurança 22.503<sup>18</sup>, o Relator, Ministro Marco Aurélio trouxe o entendimento de que as normas regimentais são necessárias para a institucionalização e racionalização do poder, pois são postas de modo a promover o equilíbrio entre maioria e minoria. Sua medida cautelar, deferida de forma monocrática, posteriormente foi cassada pelo Plenário. Entretanto, já representa um passo a frente no debate sobre a postura costumeiramente adotada na Corte. Veja-se:

(...) não se faz ao abrigo de imutabilidade jurisdicional, sob pena de reinar no seio das Casas Legislativas a babel, passando a maioria a ditar, para cada caso concreto, o que deve ser observado. As normas instrumentais, tenham ou não idoneidade constitucional, conferem a certeza quanto aos meios a serem utilizados e exsurtem como garantia maior à participação parlamentar.

Ainda no julgamento do Mandado de Segurança 22.503, o Ministro Celso de Mello, em seu voto, expressou o entendimento de que o controle judicial poderia ocorrer também em caso de violações de normas regimentais sobre o processo legislativo:

A imperiosa necessidade de fazer prevalecer a supremacia da Constituição (...) e a inafastável obrigação de tornar efetivas as cláusulas regimentais que disponham, em caráter mandatário e vinculante, sobre o modo de elaboração legislativa legitimam, plenamente, a atuação do Poder Judiciário no processo de formação dos atos normativos, em ordem a permitir, no plano da *judicial review*, a exata aferição do fiel cumprimento, pelo Poder Legislativo, das diretrizes, dos princípios e das regras inscritas tanto na Lei Fundamental da República quanto no regimento interno (...).

Na mesma esteira, o Ministro Sepúlveda Pertence, em seu voto no Mandado de Segurança 24.356<sup>19</sup>, manifestou certa restrição em relação à utilização da doutrina dos atos *interna corporis* como excludente da possibilidade de exercício da tutela

---

<sup>18</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 22.503/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 8 de maio de 1996, publicado em 6 de junho de 1997.

<sup>19</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 24.356/DF, Rel. Carlos Veloso, julgado em 13 de fevereiro de 2003, publicado em 12 de setembro de 2003.

jurisdicional. Segundo sua fundamentação, em nome da inafastabilidade, pouco importaria se a norma violada fosse constitucional, legal ou regimental, se há lesão ou ameaça de lesão, “se existir esse direito, pouco se me dá que ele se funde em norma regimental: provocado, o Tribunal terá de decidir a respeito”.

É necessário ainda trazer as manifestações do Ministro Luiz Fux, o qual tem sido, nos tempos atuais, o magistrado de maior vanguarda no enfretamento da insidificabilidade judicial dos atos *interna corporis*. Quando da concessão de medida cautelar nos Mandados de Segurança 31.816<sup>20</sup> e 34.53<sup>21</sup>0, o Ministro expressou que “as disposições regimentais consubstanciam, em tese, autênticas normas jurídicas e, como tais, são dotadas de imperatividade e de caráter vinculante”. A violação a uma norma regimental “habilita a pronta e imediata resposta do ordenamento jurídico”, tendo em vista ser “inconcebível a existência de normas cujo cumprimento não se possa exigir coercitivamente”.

O Ministro Fux foi ao extremo no tensionamento sobre o tema. Não há meio termo: “i) ou bem as normas regimentais são verdadeiramente normas e, portanto, viabilizam sua judicialização, (ii) ou, a rigor, não se trata de normas jurídicas, mas simples recomendações, de adesão facultativa pelos seus destinatários. Este último não parece ser o caso”.

Outro argumento levantado pelo Ministro para admitir a sindicabilidade judicial nas hipóteses de descumprimento das disposições regimentais foi a “Cidadania”. Em suas palavras, “Trata-se de zelar pelo cumprimento das regras do jogo democrático, de modo a assegurar o pluralismo necessário e exigido constitucionalmente no processo de elaboração das leis”. Tais decisões do Ministro Fux apontam para o reconhecimento da alta juridicidade das normas regimentais e, conseqüentemente, para uma possível efetivação destas por meio judicial.

---

<sup>20</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 31.816/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 27 de fevereiro de 2013, publicado em 13 de maio de 2013.

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 34.530/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 14 de dezembro de 2016, publicado em 19 de dezembro de 2016.

Por fim, imperioso se faz trazer à baila uma recente novidade jurisprudencial sobre o tema: O STF, em 14 de junho de 2021, por maioria, julgou o mérito do Tema 1120 de Repercussão Geral<sup>22</sup>, fixando a seguinte tese:

Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*.

Diante do exposto, resta demonstrado que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se posiciona em favor da doutrina dos atos *interna corporis*, relegando os regimentos internos a uma posição inferior de juridicidade, a um mero assunto doméstico dos parlamentos.

## CONCLUSÃO

Ao investigar a postura adotada pelo STF sobre o exercício do controle judicial de violações a normas regimentais, chegou-se à conclusão de que o Supremo tem um posicionamento de autocontenção consolidado desde a década 80, adotando a doutrina dos atos *interna corporis*. A Suprema Corte Brasileira não aprecia violações a normas dos regimentos parlamentares, sob o argumento único, superficial e apriorístico da obediência ao princípio da separação de poderes.

Foram verificadas, na pesquisa, pontuais manifestações individuais de alguns Ministros divergentes, os quais reconhecem que o eventual desrespeito a normas de regimentos internos deve ser objeto de controle judicial, em respeito ao princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Ademais, como resultado da investigação jurisprudencial verificou-se, ainda, que após décadas adotando de forma genérica a doutrina dos atos *interna corporis*, o STF recentemente reafirmou sua jurisprudência por meio do Tema 1120 de Repercussão Geral. Em 14 de junho de 2021, o Plenário julgou o mérito e, por maioria, fixou tese segundo a qual, justificando-se em um superficial argumento de respeito ao princípio da separação dos poderes, seria proibido ao Poder Judiciário exercer o

---

<sup>22</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 1.297.884, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 14 de junho de 2021, publicado em 4 de agosto de 2021.

controle jurisdicional de casos de desrespeito às normas regimentais das casas legislativas.

Pode-se, então, demarcar que o atual estágio do controle judicial do processo legislativo, mais especificamente o controle de legalidade, referente às normas dos regimentos internos das casas legislativas, reflete uma criticável e consolidada posição de autocontenção. São pontuais as manifestações divergentes.

Por fim, as investigações doutrinária e jurisprudencial aqui realizadas sugerem que a ciência jurídica necessita redesenhar a fronteira entre o Judiciário e o Legislativo, bem como refletir sobre as consequências jurídicas de possíveis violações aos regimentos internos das casas legislativas, tendo em vista os possíveis impactos que podem ser causados na própria estrutura do Estado Democrático de Direito.

Ora, impossibilitar o exercício de um devido controle judicial sobre as normas dos regimentos pode deixar os parlamentos reféns de maiorias ocasionais. Seria uma situação paradoxal em que o órgão estatal de representação democrática se tornaria, em si, antidemocrático. Faz-se necessário um controle atento das referidas normas para que, no exercício de suas funções, os membros do Poder Legislativo, legítimos representantes populares, atuem, entre si, de modo democrático, legal e com respeito às minorias.

O Judiciário não pode se afastar quando acionado para exercer jurisdição em casos de lesão ou ameaça de lesão a direito. Regimento interno é lei, é direito, é norma de obediência obrigatória por aqueles a ele submetidos. A utilização de forma indiscriminada do argumento da insindicabilidade de atos *interna corporis*, sem se apresentar parâmetros mínimos para a possibilidade de efetivação do controle judicial, fere de morte o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição.

O Supremo deve apresentar critérios claros e seguros para a possibilidade do controle judicial de violações de normas regimentais. Uma coisa é interferir para resolver conflitos relativos às regras jurídicas (regimentais) que regem a forma como devem ocorrer as deliberações políticas. Outra coisa é intervir no próprio conteúdo destas decisões políticas. Aquele é manifestação das funções precípua do Judiciário, em obediência à inafastabilidade da jurisdição, este é ativismo nocivo e condenável.

## REFERÊNCIAS

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. O controle judicial de atos do Poder Legislativo: atos políticos e interna corporis. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim. Jurisdição constitucional do processo legislativo: legitimidade, reinterpretação e remodelagem do sistema no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 703.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. O controle jurisdicional do processo legislativo. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. São Paulo: Malheiros, 2013.

TELES, Carlos André Coutinho. O princípio da deliberação suficiente no processo legislativo brasileiro. Rio de Janeiro: Ágora21, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 20.247/DF, Rel. Min. Moreira Alves, julgado em 18 de setembro de 1980, publicado em 21 de novembro de 1980.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 20.471/DF, Rel. Min. Francisco Rezek, julgado em 19 de dezembro de 1984, publicado em 22 de fevereiro de 1985.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 21.754 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Francisco Rezek, julgado em 7 de outubro de 1993, publicado em 21 de fevereiro de 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 22.503/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 8 de maio de 1996, publicado em 6 de junho de 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 24.356/DF, Rel. Carlos Veloso, julgado em 13 de fevereiro de 2003, publicado em 12 de setembro de 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 31.816/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 27 de fevereiro de 2013, publicado em 13 de maio de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 34.530/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 14 de dezembro de 2016, publicado em 19 de dezembro de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 1.297.884, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 14 de junho de 2021, publicado em 4 de agosto de 2021.