



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB

FACULDADE DE DIREITO

DIEGO LIMA DO NASCIMENTO

**LIMITES DO CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS DO LEGISLATIVO:  
APLICAÇÃO DA TESE FIXADA NO JULGAMENTO DO TEMA 1.120 DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

BRASÍLIA

2023

DIEGO LIMA DO NASCIMENTO

**LIMITES DO CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS DO LEGISLATIVO:  
APLICAÇÃO DA TESE FIXADA NO JULGAMENTO DO TEMA 1.120 DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientadora. Profa. Dra. ROBERTA SIMÕES NASCIMENTO

Brasília

2023

LN2441 Lima do Nascimento, Diego  
LIMITES DO CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS DO LEGISLATIVO:  
APLICAÇÃO DA TESE FIXADA NO JULGAMENTO DO TEMA 1.120 DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL / Diego Lima do Nascimento;  
orientador Roberta Simões Nascimento . -- Brasília, 2023.  
53 p.

Monografia (Graduação - Bacharelado em Direito ) --  
Universidade de Brasília, 2023.

1. Controle de Constitucionalidade. 2. Processo  
Legislativo . 3. Tema 1.120 . 4. Interna Corporis . 5.  
Normal Regimental . I. Simões Nascimento , Roberta , orient.  
II. Título.

DIEGO LIMA DO NASCIMENTO

**LIMITES DO CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS DO LEGISLATIVO:  
APLICAÇÃO DA TESE FIXADA NO JULGAMENTO DO TEMA 1.120 DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito  
como requisito parcial para a obtenção do título  
de bacharel em Direito.

Orientadora. Profa. Dra. ROBERTA SIMÕES  
NASCIMENTO

---

**Profa. Dra. ROBERTA SIMÕES NASCIMENTO (Orientadora)**

---

**Prof. Dr. RAFAEL SANTOS DE BARROS E SILVA**

---

**Prof. Dr. ANTÔNIO FELIPE DE AMORIM CADETE**

Brasília

2023

**RESUMO:** O constitucionalismo moderno ocasionou significativas mudanças no cenário jurídico-político em todo mundo. O princípio da supremacia da constituição gerou a necessidade de criação de mecanismos de controle da validade das normas jurídicas e dos atos dos membros dos Três Poderes, da clássica teoria de separação de poderes. Nesse contexto, proliferaram-se divergências sobre a delimitação de competências entre os Poderes, o que se refletiu em controvérsias levadas ao Judiciário para se obter soluções aptas a pacificá-las. Porém, a incumbência constitucional do Judiciário para resolver essas controvérsias também pressupõe o reconhecimento de limites para a interferência nos assuntos competentes exclusivamente aos outros Poderes, os atos *interna corporis*. Em razão das recorrentes demandas judiciais sobre essas questões, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a relevância da matéria, expressa no Tema 1.120 da repercussão geral. O presente trabalho tem por objetivo analisar a aplicação a casos práticos da tese fixada no julgamento desse Tema.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional; Direito Parlamentar; Controle de Constitucionalidade Preventivo; Processo Legislativo; Tema 1.120; Interna Corporis; Norma Regimental; Câmara dos Deputados; Senado Federal; Congresso Nacional.

**ABSTRACT:** Modern constitutionalism has caused significant changes in the political-legal scenarios around the world. The principle of the supremacy of the constitution generated the need for creating control mechanisms for the validity of legal norms and for the acts of the members of the three branches of power, according to the classical theory of separation of powers. In this context, divergencies are proliferating over the delimitation of powers, which reflected on controversies taken to the Judiciary to finding solutions able to pacify them. However, the Judiciary's constitutional responsibility to resolve the controversies also presupposes the recognition of limits for the interference in the subjects concerning exclusively the other branches of power, the *interna corporis* acts. Due to the recurring judicial demands on these issues, the Brazilian Supreme Federal Court recognized the relevancy of the matter, expressed on the Thema 1.120 of the general repercussion. The objective of this work is to analyze the application of the legal thesis established by the judgment of this Thema.

**Keywords:** Constitutional Law; Judicial Review; Legislative Process; Interna Corporis; Congress; Rules of Procedure of the Brazilian Parliament; Supreme Federal Court; Chamber of Deputies; Federal Senate.

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE CONTROLE JUDICIAL E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE .....</b>	<b>11</b>
<b>3. OS LIMITES DO CONTROLE JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE: DISCUSSÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL NO PROCESSO DE CRIAÇÃO DAS LEIS.....</b>	<b>14</b>
<b>4. A TESE FIXADA NO TEMA 1.120 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....</b>	<b>21</b>
<b>4.1. Origem do Recurso Extraordinário 1.297.884: Declaração Incidental de Inconstitucionalidade Formal por Violação ao Devido Processo Legislativo .....</b>	<b>21</b>
<b>4.2. Reconhecimento de Repercussão Geral e a Tese Sugerida pelo Relator .....</b>	<b>25</b>
<b>4.3. Julgamento do Tema 1.120 e a Tese Fixada Inicialmente .....</b>	<b>25</b>
<b>4.4. Polêmica nas Discussões do Julgamento de Embargos de Declaração e a Modificação da Tese Inicial.....</b>	<b>27</b>
<b>5. A APLICAÇÃO DA TESE DO TEMA 1.120 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DE CASOS POSTERIORES.....</b>	<b>28</b>
<b>5.1. Mandados de Segurança 39.289 e 39.303 – Necessidade de Criação de Comissão Especial na Tramitação de Propostas de Emenda à Constituição .....</b>	<b>32</b>
<b>5.2. Mandados de Segurança 37.083, 37.187, 38.034, 38.133 e 38.208 – Análise da Admissibilidade de Pedido de Impeachment do Presidente da República.....</b>	<b>34</b>
<b>5.3. Mandado de Segurança 36.213 – Controle Judicial sobre Atos de Efeitos Concretos do Legislativo.....</b>	<b>35</b>
<b>5.4. Mandado de Segurança 39.154 – Participação de Partidos Minoritários em Comissão Parlamentar Mista de Inquérito .....</b>	<b>36</b>
<b>5.5. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.696 – Inconstitucionalidade Formal por Vício de Iniciativa da Proposição Legislativa – Autonomia do Banco Central .....</b>	<b>38</b>
<b>5.6. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.968 – Questionamento da Aplicação do Regime de Urgência a Proposições Legislativas .....</b>	<b>45</b>

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>48</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O constitucionalismo moderno ocasionou significativas mudanças no cenário jurídico-político em todo mundo. A supremacia da Constituição – refletida na ideia da criação de um documento normativo que contém os princípios e as regras mais importantes para a orientação das questões sociais – gerou a necessidade de que as decisões tanto políticas quanto jurídicas passassem pelo crivo dos ditames contidos nesse documento, o chamado controle de constitucionalidade. Isso mudou definitivamente o modo como se opera o exercício do poder, tornando ainda mais tênue a linha que separa o político do jurídico e causando uma reconfiguração das relações entre os atores sociais constitucionalmente incumbidos de exercer o poder soberano estatal, na clássica teoria da separação dos poderes.

Nesse contexto, proliferam-se as divergências de entendimento em relação à delimitação de competências entre os diversos órgãos dos Três Poderes. Essas divergências, por sua vez, dão ensejo a confusões e controvérsias quase sempre judicializadas, a fim de que se obtenham do Judiciário soluções aptas a pacificarem essas questões. Porém, se, por um lado, cabe ao Judiciário a incumbência constitucional inescusável de se manifestar sobre essas controvérsias, por outro, também lhe cabe o reconhecimento de limites para sua interferência nos assuntos competentes exclusivamente aos outros Poderes ou a algum de seus respectivos órgãos constitutivos, os chamados atos *interna corporis*, diante dos quais se entende que deve haver uma autocontenção.

Em razão das recorrentes demandas judiciais sobre essas questões, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a relevância da matéria, que foi expressa no Tema 1.120 da repercussão geral que sumarizou o problema como: “Separação de poderes e controle jurisdicional de constitucionalidade em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas”, cujo julgamento ainda recente fixou a Tese:

Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, 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 desse cenário, este trabalho apresenta a discussão sobre os limites do controle judicial de constitucionalidade e sua aplicação a casos empíricos com o objetivo de analisar o exercício do controle judicial dos atos do Legislativo pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente quando provocado pelos próprios parlamentares do Congresso Nacional envolvidos no processo legislativo, no denominado controle preventivo, ou a atos do Legislativo que possam ser considerados de natureza *interna corporis*.



Com esse fim, exploram-se alguns julgamentos da Suprema Corte, para fazer uma análise exploratório-descritiva das decisões proferidas quanto à tese fixada no Tema 1.120, referenciadas no sítio eletrônico do Tribunal no período posterior ao julgamento desse Tema. Por fim, com o uso do método indutivo, pretende-se avaliar se é possível concluir se o STF tem consolidado o entendimento da Tese fixada no Tema 1.120 ou se, ao contrário, tem usado técnicas hermenêuticas para afastá-la nos casos concretos instado a julgar.

Nesse intuito, buscou-se jurisprudência no sítio do Supremo Tribunal Federal a partir dos termos “Tema 1.120”, primariamente, e “*interna corporis*”, subsidiariamente, com a data de julgamento do Tema 1.120 (junho de 2021) como limite inicial e, como limita final, o período de conclusão da redação deste trabalho (novembro de 2023). Essas buscas retornaram, para os termos “Tema 1.120”, 46 resultados – 7 acórdãos e 39 decisões monocráticas – e, para “*interna corporis*”, 461 resultados – 47 acórdãos e 414 decisões monocráticas. Contudo, não se procedeu à verificação de possível interseção – casos que possam ter aparecido simultaneamente em ambas as buscas. Analisar sozinho todos esses casos seria um esforço hercúleo que foge ao escopo deste trabalho, bem como levaria a uma análise excessivamente aberta, englobando assuntos não pertinentes ao objeto do estudo aqui empreendido. Portanto, foi necessário filtrar esses resultados.

Os critérios utilizados como parâmetro para a seleção dos casos a serem analisados foram: I) estar na esfera de incidência do Legislativo Federal – o que já elimina todos os casos oriundos de questões dos legislativos estaduais e municipais<sup>1</sup> levadas ao Supremo por recurso extraordinário (RE), reclamação, arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) ou qualquer outro tipo de recurso que possibilite que essas questões subam para o STF; II) ser relativo ao processo legislativo ou a atos do legislativo com previsão regimental – o que, por sua vez, elimina casos de organização de partidos, eleições partidárias ou outras questões típicas de Direito Eleitoral que também teriam conexão com o Legislativo.

Dos 46 casos resultantes da busca pelos termos “Tema 1.120”, para a pesquisa mais restrita, com citação direta, todos foram analisados ainda que de maneira perfunctória.

---

<sup>1</sup> Em que pese se reconheça a importância desses casos para o objeto de estudo, não será possível analisá-los a fundo neste trabalho, em face de limitações temporais para a finalização. Ainda assim, reconhece-se que uma análise mais aprofundada da aplicação da Tese fixada no Tema 1.120 a casos concretos seria muito beneficiada por um estudo comparativo entre a jurisprudência dos tribunais de justiça, espalhados por todo o País, e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pois uma conclusão a que se pôde chegar *prima facie* é a de que, nas instâncias de justiça inferiores, costuma-se afastar, com mais frequência e menos apego ao limites de divisões de competências entre os Poderes, a referida Tese para que se exerça o controle judicial de atos do Legislativo considerados *interna corporis* pelo Supremo. No entanto, para a verificação dessa hipótese, talvez fosse necessário fazer um levantamento de todos os casos em que se verificou o afastamento da Tese tanto no Supremo como nas instâncias inferiores.

Verificou-se que, dos 7 acórdãos: 2 eram o próprio Recurso Extraordinário 1.297884, representativo da repercussão geral do Tema, e seus Embargos de Declaração; 3, reclamações; 1, agravo em recurso extraordinário; e 1, mandado de segurança. Entre as 39 decisões monocráticas, havia 13 reclamações; 4 recursos extraordinários; 7 agravos em recurso extraordinário; 9 suspensões de segurança ou de liminar; 1 arguição de descumprimento preceito fundamental (ADPF); e 5 mandados de segurança. Desses, após a aplicação dos critérios mencionados, selecionaram-se como relevantes apenas os 5 mandados de segurança.

Entretanto, na seleção dos casos retornados da pesquisa por “*interna corporis*”, limitou-se a analisar somente os 47 acórdãos. Entre eles, havia 3 Reclamações; 1 agravo em recurso ordinário em *habeas corpus*; 1 agravo em mandado de injunção; 2 suspensões liminares de tutelas provisórias; 2 agravos em *habeas corpus*; 2 suspensões de liminares; 3 arguições de descumprimento de preceito fundamental; 7 recursos extraordinários; 10 agravos em recursos extraordinários; 7 ações diretas de inconstitucionalidade; e 9 mandados de segurança. Após a aplicação dos critérios, selecionaram-se como relevantes 7 mandados de segurança, 3 ações diretas de inconstitucionalidade, o mandado de injunção e uma suspensão de tutela liminar.

Embora o número de casos selecionados não seja alto o bastante para realizar uma pesquisa explicativa utilizando métodos quantitativos estatísticos, ocasiona a possibilidade de realização de uma análise descritiva com um número maior de variáveis a serem exploradas qualitativamente. Porém, nem todos os casos considerados como relevantes puderam ser analisados pormenorizadamente.

No entanto, constatou-se que a pesquisa de casos feita pelas palavras-chave escolhidas geraram resultados possivelmente subinclusivos, especialmente quanto aos termos “Tema 1.120” usados com o fim de encontrar menções explícitas ou indexações das decisões que façam referência direta ao Tema objeto de estudo. A razão disso é que a busca pelas citações explícitas tende a excluir casos que possam ser pertinentes à temática, mas que não façam essa menção direta ou não tenham sido indexados sob esses termos, como aconteceu em relação às APDFs 850, 851 e 854, cuja relevância se reconhece, mas que não aparecem como resultados das buscas feitas nessa pesquisa. Pressupor que seriam feitas menções diretas aos termos de pesquisa escolhidos, em todos os casos de decisões em que a Tese do Tema 1.120 não é aplicada, é demonstração de boa-fé excessiva na transparência e honestidade das decisões judiciais.

## 2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE CONTROLE JUDICIAL E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Primeiramente, antes que se inicie análise de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) com vistas a averiguar como se tem aplicado o Tema 1.120, que é objetivo central deste trabalho, faz-se necessário definir alguns conceitos e seus respectivos contextos originários, importantes para a melhor compreensão das discussões que serão apresentadas. Mais especificamente, delimita-se o que se entende de algumas terminologias jurídico-políticas que se aplicam à abordagem feita, tais quais: constituição, controle judicial, controle de constitucionalidade e suas espécies, entre outros.

Para os campos dos estudos do Direito e da Ciência Política, não é nenhum exagero afirmar ser revolucionária a concepção da ideia de criação de normas jurídicas superiores que possam ser usadas como parâmetro de aferimento de outras normas e de estruturas sociopolíticas. Formaram o pano de fundo da gênese do constitucionalismo moderno os acontecimentos históricos mais recentes no mundo ocidental, que marcaram grandes lutas sociais as quais possibilitaram o reconhecimento de liberdades e direitos individuais e direcionaram a consciência coletiva rumo ao desenvolvimento de ideias liberais, como a percepção da necessidade do estabelecimento de mecanismos de controle do poder – a exemplo da separação dos poderes estatais entre outras.

Conquanto haja registro do uso do termo “Constituição” já desde a Antiguidade Clássica – a exemplo da distinção das leis feita na obra *A Política*, de Aristóteles –, foi somente na segunda metade século XVIII que passou a ser empregado em sua acepção atual para designar “o corpo de regras que definem a organização fundamental do Estado” (FERREIRA FILHO, 2010, p. 29), haja vista ter sido nesse período histórico que surgiram as primeiras Constituições escritas e codificadas mais paradigmáticas: a Americana de 1787 e a Francesa de 1791, após os respectivos processos revolucionários de cada um desses países<sup>2</sup>.

É somente nesse contexto jurídico-político, de posituação das normas materialmente constitucionais<sup>3</sup>, em especial das pertinentes aos direitos fundamentais, que o

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, tem-se Carl Schmitt, que afasta o reconhecimento da “Magna Charta” de 1215 como possível exemplo de Constituição no sentido moderno por se tratar de um documento relativo a um pacto bilateral (“*Stablimenta*”) com o rei inglês para a garantia de privilégios aos vassalos ou estamentos; e aponta ainda o *Instrument of Government* de George Cromwell como primeiro exemplo de Constituição no sentido moderno, embora esse empreendimento tenha fracassado (SCHMITT, Carl. *Teoría de La Constitución*. Alianza Ed.: Madrid, 2009).

<sup>3</sup> A reunião em um documento formal, escrito, de normas consideradas constitucionais em sua essência, conforme a categorização dos tipos de Constituição apresentada por Ferreira Filho (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 36 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 36-41) e SCHMITT (*opus cit.* p. 29-65).

controle de constitucionalidade encontra espaço para prosperar, porquanto esse trata justamente do controle passível de ser exercido sobre normas, atos, fatos ou comportamentos juridicamente relevantes em face das normas previstas em uma determinada Constituição. Portanto, para que o controle constitucional seja possível, são necessários tanto um sistema jurídico-constitucional bem estruturado e consolidado (“Supremacia da Constituição”), bem como a existência de normas, dentro desse sistema, que prevejam o controle e determinem quem têm competência para exercê-lo ou provocá-lo – se será exercido por qualquer membro do judiciário ou se estabelecerá uma Corte Constitucional, por exemplo, e quais os legitimados com o direito de ação para dar início ao processo de controle de constitucionalidade.

Nesse ponto, é importante fazer uma breve diferenciação entre o que se entende por controles judicial e de constitucionalidade, pois não são conceitos sinônimos. O termo “controle judicial” tem sentido muito mais amplo e pode ser referir genericamente ao controle exercido pelo Poder Judiciário sobre atos ou omissões dos Poderes Públicos<sup>4</sup> – especialmente sobre atos administrativos, que também são uma espécie de ato jurídico<sup>5</sup>, do Poder Administrativo –, com o fim de apreciar sua adequação a normas jurídicas, que podem ou não ser normas constitucionais – o que é conhecido também por “controle de legalidade”. Por sua vez, o “controle de constitucionalidade” tem sentido mais estrito e se refere ao controle exercido para se determinar a adequação específica às normas e aos princípios constitucionais, e pode ser exercido por quaisquer dos Poderes, no âmbito de suas respectivas competências, não somente pelo Judiciário.<sup>6</sup>

Há diversas denominações dos tipos de controle constitucional que variam de acordo com a perspectiva de abordagem. Sem a pretensão de esgotamento, averiguou-se que as definições mais importantes são feitas com base em:

---

<sup>4</sup> Limitação lógica de sujeitos sobre os quais incidem o controle, visto que sobre os atos de particulares, fora do âmbito exercício de funções públicas, aplicar-se-iam apenas o poder jurisdicional, nos limites do que a lei determina.

<sup>5</sup> “Os elementos estruturais do ato jurídico – o sujeito, o objeto, a forma e a própria vontade – garantem sua presença também no ato administrativo. Ocorre que neste o sujeito e o objeto têm qualificações especiais: o sujeito é sempre um agente investido de prerrogativas públicas, e o objeto há de estar preordenado a determinado fim de interesse público. Mas no fundo será ele um instrumento da vontade para a produção dos mesmos efeitos do ato jurídico. Temos, assim, uma relação de gênero e espécie. Os atos jurídicos são o gênero do qual os atos administrativos são a espécie, o que denota que em ambos são idênticos os elementos estruturais” (CARVALHO FILHO, 2016, p. 103).

<sup>6</sup> Foi com base nessa definição que se optou por apenas “controle judicial” e não incluir “constitucionalidade” na delimitação do título deste trabalho, para que ficasse propositalmente mais aberto, visto que “controle de constitucionalidade” restringiria demasiadamente os assuntos abordados, pois limitaria a discussão somente ao já decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.120, objeto central do estudo. Portanto, a discussão sobre que tipo de controle cabe sobre os atos legislativos já se encontraria superada, ao menos em tese, pela Tese fixada no referido Tema. No entanto, o objetivo desse trabalho é justamente analisar como tem sido aplicada essa tese nas decisões posteriores o STF, que envolvem questões que exigem interpretações não tão óbvias do que é ou não constitucional em cada caso concreto.

- 1) Quem exerce: a. controle político: se membro ou órgão do Legislativo ou ainda tribunal administrativo, sem jurisdição, criado especialmente para o fim de fiscalizar a Constituição; b. controle judicial<sup>7</sup> ou jurisdicional: se membro do Judiciário;
- 2) Como provoca o exercício: a. por via de ação, principal ou direto: inicia-se o processo por meio de uma das ações constitucionalmente previstas<sup>8</sup> para que se faça o controle constitucional da norma; b. por via de exceção, incidental ou indireto: o controle de constitucionalidade da norma é requerido dentro de outro processo para que se possa resolver questão suscitada;
- 3) Quais os limites dos efeitos: a. controle abstrato: efeito *erga omnes* ou “para todos”, o que se decide se estende para além do caso julgado (em regra) ou b. controle concreto: *inter partes*, ou “entre as partes”, o que se decide se restringe ao caso julgado (em regra<sup>9</sup>);
- 4) Qual membro ou tribunal do judiciário: a. controle concentrado: se STF ou Corte Constitucional; b. controle difuso: se outro membro ou tribunal que não do STF); ou c. misto: se houver a possibilidade concomitante de o controle de constitucionalidade ser exercido por qualquer membro do judiciário ou por um tribunal com essas atribuições específicas;
- 5) Quando exerce: a. controle preventivo: antes do aperfeiçoamento do ato normativo (durante o processo legislativo, por algum parlamentar ou por veto presidencial, por exemplo); b. controle repressivo: norma ou ato perfeito (MENDES, 2015, p. 1.045-1.046).

No atual sistema jurídico-constitucional brasileiro vigente, sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), adotou-se o modelo misto de controle de constitucionalidade, em que se combinam os modelos de controle difuso (também conhecido como modelo inglês) e concentrado (também conhecido como modelo austríaco). Embora o controle difuso exista no ordenamento jurídico pátrio há muito mais tempo, pois já havia sido previsto na Constituição de 1889, hodiernamente é muito comum o uso do controle concentrado, especialmente em casos de decisões mais abrangentes.

---

<sup>7</sup> Gilmar Mendes (e outros doutrinadores) na verdade usa o termo “controle jurisdicional”, no entanto, optou-se por “controle judicial” por se entender que existe uma diferença de sentido, o “jurisdicional” como a capacidade de “dizer o direito”, no sentido de interpretar as normas jurídicas e aplicá-las, inclusive impondo sanções, e o “judicial” ter um sentido mais amplo, referindo-se, aqui, apenas ao fato de ser exercido pelo Judiciário. Como as questões aqui suscitadas envolvem justamente as incertezas sobre o alcance da “jurisdição constitucional” exercida pelo STF, bem como porque o Judiciário não é o único legitimado a “dizer o direito constitucional” (muito embora tenha a última palavra), optou-se pelo termo “judicial”.

<sup>8</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação Declaratória de Constitucionalidade, Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva (CRFB/1988, art. 102, I, “a” e §1º, art. 103, § 2º e art. 36, III)

<sup>9</sup> Faz-se essa ressalva devido à existência de questões específicas a cada caso e de outras regras que fazem essas limitações não serem muito precisas, visto que existem casos (como o que será analisado mais adiante neste trabalho) em que o decidido em controle difuso acaba por ser aplicado a outros casos subsequentes – por necessidade de manutenção de coerência na jurisprudência dos tribunais de justiça, bem como nem toda norma julgada em controle abstrato passa a ter imediata aplicação *erga omnes*.

Cabe ainda salientar que qualificar o controle como difuso, concentrado ou misto diz respeito ao controle constitucional exercido pelo Poder Judiciário sobre normas ou atos já em vigor no ordenamento jurídico, ou seja, são controles repressivos. O ordenamento jurídico-constitucional brasileiro não previu o controle judicial preventivo, ou seja, não existe nenhuma norma que disponha sobre o exercício de controle pelo Judiciário dos atos do Legislativo. Toda a fundamentação para o controle judicial dos atos do Legislativo foi criada por via jurisprudencial, como se demonstrará a seguir.

### **3. OS LIMITES DO CONTROLE JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE: DISCUSSÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL NO PROCESSO DE CRIAÇÃO DAS LEIS**

A adoção do controle de constitucionalidade das leis é cada vez mais ampla e dominante nos sistemas jurídicos, especialmente a do controle concentrado. Criam-se cada vez mais Cortes Constitucionais em diversos países e há até mesmo quem afirme que se cuida “de uma nova divisão de Poderes” (MENDES, 2015, p. 1076) ou que “a época constitucional que vivemos é a dos direitos fundamentais que sucede a época da separação de poderes” (BONAVIDES, 2004, p. 127). No entanto, a defesa da adoção do controle em qualquer caso não é uma unanimidade na doutrina, tampouco existe consenso quanto a extensão e limites de sua aplicação.

Inúmeras são as críticas que pesam sobre os sistemas jurídicos que adotam o controle de constitucionalidade e no centro delas estão justamente questões que envolvem legitimidade e o princípio da separação dos poderes<sup>10</sup>, considerado uma cláusula pétreia constitucional (art. 2º da CRFB/1988). Em face do controle de constitucionalidade “o pêndulo da jurisprudência move-se cada vez mais no sentido da revelação de seu aspecto político, que é crucial e indissimulável” (BONAVIDES, 2004, p. 132) e, diante de Cortes Constitucionais “com nítido poder normativo e cujas decisões têm o atributo da definitividade” (MENDES, *ibid*), surgem questionamentos quanto à legitimidade dessas decisões, uma vez que seus membros geralmente não são democraticamente eleitos com a incumbência de tomarem

---

<sup>10</sup> “A crítica à jurisdição constitucional é conduzida quase sempre em relação à distribuição de competências entre legislador democrático e justiça; e, nessa medida, ela é sempre uma disputa pela divisão dos poderes” (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Volume I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010, p. 298).

decisões de cunho político – papel que cabe aos membros do Poder Legislativo –, confusão que a doutrina passou a chamar de “judicialização da política<sup>11</sup>”.

É interessante observar que os direitos individuais fundamentais e o princípio da separação dos poderes estão na gênese da ideia de constitucionalismo, como bem se pode depreender da “fórmula célebre” (FERREIRA FILHO, 2010, p. 33), contida no artigo 16 da Declaração de 1789: “Toda sociedade na qual não está assegurada a garantia dos direitos nem determinada a separação dos poderes, não tem Constituição”. Ainda assim, em se tratando de controle de constitucionalidade, constata-se que, por um lado, enquanto se fundamenta principalmente na defesa dos direitos fundamentais e de outros princípios constitucionais, por outro lado, quanto mais forte o controle de constitucionalidade e mais indiscriminadamente ele é exercido pelo Judiciário, mais ele enfraquece e torna mais tênue o princípio da separação dos poderes.

Nesse sentido, depreende-se que o exercício do controle de constitucionalidade – especialmente o controle repressivo exercido em abstrato por via de ação<sup>12</sup> pelo Supremo Tribunal Federal – demonstra também ter a capacidade de eventualmente perturbar a harmonia e causar o desequilíbrio entre os Poderes. Esse desequilíbrio seria mais evidente entre os Poderes Legislativos e o Judiciário, haja vista a assunção de competências legislativas daquele por este, em face da capacidade normativa das Cortes Constitucionais. Por conta disso, Habermas (2010, p. 300) defende que a última palavra no controle constitucional de normas em abstrato deveria ser do Legislativo, o qual se beneficiaria da possibilidade de autorreflexão e revisão dos seus próprios atos.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> “A judicialização da política é um fenômeno decorrente da relação entre democracia – compreendida como a regra da maioria – e a *rule of law*, que desemboca na interação concreta entre duas instituições: Parlamentos e Cortes. A impressão de que o Judiciário se fortalece guarda pertinência direta com o enfraquecimento do Legislativo, configurando um conflito entre titulares de Poder” (LIMA, 2016, p. 308).

<sup>12</sup> Bonavides, ao refletir sobre o controle de constitucionalidade abstrato, diz: “Tamanha preeminência político-normativa derivada da natureza mesma desse controle dá, com frequência, a quem o executa, uma hegemonia indisputável, em se tratando, no caso, de Corte que é a cabeça do Judiciário, e se acha investida da soberania constitucional por ser a mais alta instância da fiscalização de constitucionalidade. De modo que tal primazia se pode tornar num determinado sentido eventualmente perturbadora da harmonia, equilíbrio e paridade dos três Poderes, os quais, no seu conjunto, enfeixam a titularidade da soberania” (BONAVIDES, 2004, p. 140)

<sup>13</sup> Para o célebre filósofo alemão: “A lógica da divisão de poderes, fundamentada numa teoria da argumentação, sugere que se configure *autorreflexivamente* a legislação, de modo idêntico ao da justiça e que se a revista com a competência do autocontrole de sua própria atividade. O legislador não dispõe da competência de examinar se os tribunais, ao aplicarem o direito, se servem exatamente dos argumentos normativos que encontraram eco na fundamentação presumivelmente racional de uma lei. De outro lado, o controle abstrato de normas é função indiscutível do legislador. Por isso, não é inteiramente destituído de sentido reservar essa função, mesmo em segunda instância, a um autocontrole do legislador, o qual pode assumir as proporções de um processo judicial. A transmissão dessa competência para um tribunal constitucional implica uma fundamentação complexa. Pois “o discurso sobre os direitos fundamentais antecede-os, não se ligando, por isso, às decisões tomadas no processo legislativo. Isso significa que o mais importante fator de ligação para a argumentação jurídica geral, isto é, a lei simples e relativamente concreta, não é encontrada no discurso. No seu lugar entram as determinações dos direitos

Contudo, pelo menos em se tratando da garantia de direitos fundamentais, segundo alguns doutrinadores, não há que se falar em usurpação de competências do Legislativo pelo Judiciário, porque haveria nesse caso uma espécie de poder implícito dado pela própria Constituição que tonaria obrigatório o exercício do controle constitucional:

O ponto de partida é a ideia de que os direitos fundamentais, enquanto direitos individuais em face do legislador, são posições que, por definição, fundamentam deveres do legislador e restringem suas competências. O simples fato de um tribunal constitucional agir no âmbito da legislação quando constata, por razões ligadas aos direitos fundamentais, um não-cumprimento de um dever ou uma violação de competência por parte do legislador não justifica uma objeção de uma transferência constitucional das competências do legislador para o tribunal. Se a Constituição confere ao indivíduo direitos contra o legislador e prevê um tribunal constitucional (também) para garantir esses direitos, então, a atividade do tribunal constitucional no âmbito da legislação que seja necessária à garantia desses direitos não é uma usurpação inconstitucional de competências legislativas, mas algo que não apenas é permitido, mas também exigido pela Constituição (ALEXY, 1996, p. 546).

A solução se torna um pouco mais complexa quando esse conflito de competências envolve o controle judicial preventivo sobre o processo legislativo. Nesse caso, o desequilíbrio e a harmonia entre os poderes não se limitam somente ao fato de o Judiciário poder legislar indiretamente por meio de decisões que devem ser observadas em caráter obrigatório, mas envolvem a interferência direta na competência principal do Poder Legislativo, que é a sua capacidade de criar as leis. Se o Judiciário exercesse o controle judicial diretamente sobre o processo, modificando as regras ou rediscutindo decisões, estaria interferindo nas competências constitucionais típicas do Legislativo.

Por conta disso, existe uma longa discussão na doutrina brasileira sobre haver ou não a possibilidade de o Judiciário exercer controle preventivo sobre o processo legislativo, pautada especialmente pelo óbice que esse controle encontraria no conflito entre os princípios envolvidos, como o da separação dos poderes, de um lado, que serviria justamente para vedar a interferência de um Poder sobre outro, e, do outro lado, os direitos fundamentais e o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CRFB/1988) que, por sua vez, vedam que qualquer lesão ou ameaça a direito seja levada à apreciação do Judiciário.

Para alguns, haveria um “processo de canalização de expectativas políticas” no Poder Judiciário que seria incentivado pela confluência de alguns fatores, como a existência dos mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*) – os quais estabelecem a necessidade de controle recíproco entre os poderes, decorrentes do próprio princípio da

---

fundamentais, muito abstratas, abertas e carregadas de ideologia" [citando as palavras de Alexy em *Theorie der Grundrechte*. Baden-Bande, 1985, p. 591]. Alexy refere o "discurso dos direitos fundamentais" a todos os domínios da jurisdição constitucional. Somente no caso do controle abstrato de normas, temos um desligamento explícito da validade de leis com força de direito – mesmo que seja apenas de modo pontual” (HABERMAS, *opus cit*, 2010, p. 310)



separação de poderes – e os direitos fundamentais. Esses fatores facultariam aos excluídos do processo decisório recorrerem às vias judiciais para efetivarem seus direitos (TATE, 1995 *apud* LIMA, 2016, p. 310). Nesse entendimento, as “regras do jogo político” também seriam passíveis de interpretações a serem feitas pelo Judiciário, desde que provocado pelo próprio parlamentar envolvido no processo legislativo e interessado no provimento judicial.

A discussão sobre a possibilidade de controle preventivo perpassou também pela natureza dos regimentos internos das casas legislativas do Congresso Nacional – documentos nos quais se dispõem as normas de organização interna das casas, bem como o detalhamento das tramitações de proposições legislativas, e cuja edição são atribuições normativa de cada uma das casas previstas diretamente na Constituição (artigos 51, III, e 52, XII da CRFB/1988). Por conta dessa previsão constitucional, alguns defendiam que as disposições regimentais, sobretudo referentes ao processo legislativo, são normas materialmente constitucionais e por isso integrariam um “bloco de constitucionalidade” que as tornariam parâmetros de constitucionalidade (BERNADES JÚNIOR *apud* LIMA, 2016, p. 317) e lhes daria força cogente. Diferentemente, outros defendem que os regimentos internos possuem força de lei ordinária sobre aqueles aos quais se dirigem, portanto seriam de observação obrigatória aos senadores e deputados sob os regimentos de seus regimentos (LAGES, 2016).

Em um outro entendimento, as disposições regimentais tratar-se-iam de normas constitucionais interpostas: “normas que, mesmo carecendo de forma constitucional, são pressupostas pela Constituição como específicas condições de validade de outros atos normativos” (CANOTILHO *apud* HOLANDA, TASSIGNY, GOMES, 2022, p. 264). Segundo esse entendimento, então, enquanto normas regimentais interpostas, os regimentos internos seriam de observância obrigatória para as respectivas casas legislativas, vinculando todos os atos parlamentares, e serviriam de parâmetro de validade e controle de constitucionalidade tanto quanto a própria Constituição.

Por sua vez, há o posicionamento daqueles que entendem que os regimentos internos não possuem valor jurídico vinculante, pois tratam de assuntos internos somente concernentes às respectivas casas legislativas; e eventuais descumprimentos ou conflitos sobre o entendimento de suas disposições não seriam passíveis de apreciação judiciária por meio de controle de constitucionalidade (HOLANDA, TASSIGNY, GOMES, 2022, p. 261). Conforme se verá mais adiante, esse parece ser o entendimento que mais se aproxima do que acabou se consolidando na jurisprudência do Supremo.

O primeiro caso sobre controle judicial preventivo no Brasil, que ocorreu ainda sob a vigência da Constituição pretérita, em 1980, foi o Mandado de Segurança 20.257, em que os

senadores impetrantes requeriam a suspensão de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) cujo conteúdo previa a prorrogação dos mandatos dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores de então, o que, no entendimento dos impetrantes, feriria o princípio republicano. A razão para esse entendimento é que o art. 47, § 1º, da Constituição de 1967, com redação conferida pela EC n. 1/69, dispunha que: "não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República" (NASCIMENTO, 2021, p. 2).

Embora se tenha indeferido o *writ*<sup>14</sup>, foi nesse julgamento que se iniciou a discussão sobre a possibilidade de o vício de inconstitucionalidade recair sobre o próprio processo legislativo, ensejando o cabimento de controle judicial preventivo, em face de violação ao que ficaria posteriormente consagrado como “devido processo legislativo”. A origem desse entendimento está no voto divergente do Ministro Moreira Alves, para o qual a vedação do supracitado artigo da Constituição de 1967 era referente ao próprio processamento “da proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República”, de modo que a inconstitucionalidade já passaria a existir assim que se iniciasse a deliberação dessa proposta no primeiro andamento do processo legislativo: “a Constituição não quer – em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas – que sequer se chegue à deliberação, proibindo-a taxativamente” (NASCIMENTO, *ibid.*). Em face disso, para que o processo não fosse viciado, esse tipo de proposição deveria ser rejeitada liminarmente, *ab initio*, sem que sequer fossem debatidas – por exemplo, pela declaração de sua inconstitucionalidade pelos presidentes da casa, sem incluí-las nas pautas das respectivas sessões.

Sob a vigência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), o primeiro caso julgado foi o Mandado de Segurança n. 21.648, em 1993, em que se firmou o entendimento de que o parlamentar tem legitimidade para impetrar mandado de segurança (MS) a fim de exercer o controle de constitucionalidade preventivo sobre o processo legislativo, com base na justificativa de se resguardarem contra lesões ou ameaças as suas prerrogativas parlamentares, que estariam refletidas em direitos subjetivos públicos, como o de seguir o devido processo legal e não serem obrigados a deliberarem sobre proposição manifestamente inconstitucional, em conformidade com o que já se havia firmado no MS

---

<sup>14</sup> O termo “*writ*” tem sua origem na língua inglesa, na qual possui o significado de “*legal document ordering the person or persons named therein to perform or refrain from performing some act*” (MACMILLAN CONTEMPORARY DICTIONARY, New York, NY: Macmillan Publishing Co., Inc., 1979, p. 1149) ou, em tradução livre, “documento jurídico que ordena a pessoa ou pessoas nele nomeadas a realizarem ou absterem-se de realizar algum ato”, nesse sentido, poderia ser referir ao *habeas corpus*, ao *habeas data*, ao mandado de segurança ou ainda às medidas protetivas (DIAS *apud* BENASSI, p. 828). Na terminologia jurídica brasileira, “refere-se sempre ao mandado de segurança e ao *habeas corpus*” (WRIT, Conselho Nacional do Ministério Público, [S.N.]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/476-glossario/7736-writ>. Acesso em: 08 dez. 2023), que é o significado no qual o termo será empregado neste trabalho.

20.257 (LIMA, 2016, p. 318). Esse uso atípico do MS como instrumento de provocação do controle judicial preventivo trata-se, como salientou Nascimento (2021), do que Gilmar Mendes entende como uma “[...] variante da ‘doutrina brasileira do mandado de segurança, que permite a utilização desse peculiar instrumento de defesa de direitos subjetivos públicos na solução de eventuais conflitos de atribuições ou de conflito entre órgãos, a *Organstreitigkeit* do direito constitucional alemão (Lei Fundamental, art. 93, 1, n. 1)’” (MENDES *apud* NASCIMENTO, 2021, p. 3).

Por sua vez, nas discussões do MS 22.503, em 1996, o STF traçou as linhas iniciais sobre o entendimento de que não caberia controle judicial preventivo sobre atos *interna corporis*, porque não cabe ao STF conhecer de violações exclusivamente regimentais. Nesse sentido, a noção do que seria o “devido processo legislativo” foi limitada e reduzida, nesse julgado, ao entendimento de haver a possibilidade de controle judicial somente nos casos de disposições regimentais amparadas em norma constitucional, bem como se afastou totalmente a possibilidade de manifestação do Judiciário sobre o mérito dos projetos legislativos analisados, isto é, sobre as razões e justificativas apresentadas para a proposição, bem como para sua aprovação ou rejeição (LIMA, 2016, p. 331).

Já por esse entendimento percebia-se a persistência de um contrassenso passível de gerar confusões interpretativas: se a própria Constituição prevê a criação dos regimentos para o detalhamento do processo legislativo, então, poder-se-ia entender que todo o regimento é “amparado em norma constitucional” – conforme Nascimento (2021) – “ao aprovar seus regimentos internos [...] o parlamento também está interpretando a Constituição, definindo o que legitimamente atende as disposições constitucionais para fins de reputar legítimo o processo legislativo ou outras decisões legislativas”, não cabendo ao Judiciário se sobrepor a essa interpretação, sob pena de se converter em único intérprete da Constituição. Ainda assim, persistia a dúvida sobre quais normas regimentais teriam ou não esse amparo constitucional, se todas elas ou se somente aquelas que versassem sobre os procedimentos com previsão explícita e direta no texto constitucional, e nos limites do detalhamento ali previsto, ou naquilo que não contrariasse a previsão constitucional.

Diante dessa impossibilidade de delimitação *a priori*, restou aos julgamentos posteriores a definição, a cada caso concreto apreciado, dos procedimentos que deveriam ser obrigatoriamente observados para o cumprimento do devido processo legislativo, o que se encontra dentro da solução apresentada por Nascimento (2021), no sentido de ser necessário rejeitar a pretensão de se chegar a um conceito perfeito e acabado do que é o devido processo legislativo, cabendo ao Judiciário

“afirmar paulatinamente, caso a caso, especialmente com distinções, quais etapas procedimentais são indispensáveis componentes do chamado devido processo legislativo, declarando a inconstitucionalidade dos atos normativos em sua violação somente quando desrespeitem normas constitucionais que regem o processo legislativo” (NASCIMENTO, 2021, p. 8).

Entretanto, também permaneceram obscuras as situações e as competências legislativas que a Suprema Corte considerava de fato como “*interna corporis*” e, portanto, não seriam passíveis de controle preventivo. Conforme a definição de Hely Lopes Meirelles, teriam natureza *interna corporis* apenas “questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei” (MEIRELLES, 2003, p. 683), enquanto para João Carlos Aragão seriam atos internos “aqueles referentes a temas ou questões as quais concernem direta ou imediatamente a aspectos interno da casa legislativa” (ARAGÃO *apud* LIMA, 2016, p. 321), e nessas condições somente poderiam ser objeto de deliberação internamente, pelos próprios membros do legislativo. Porém, é notável o quanto essas definições são excessivamente abertas, deixando limitações mais precisas a cargo da observação de sua aplicação aos casos concretos, em análise da jurisprudência da Suprema Corte.

Nesse sentido, já após o reconhecimento da repercussão geral ao caso principal do Tema 1.120, diante da Tese inicialmente proposta pelo relator do caso, Barcellos (2021) apresentou análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal com o objetivo de investigar quais eram os limites do argumento das questões *interna corporis* empregado pelo Tribunal para se autoconter de exercer o controle preventivo provocado. Em sua análise, Barcellos identificou que o STF afastava o argumento da questão *interna corporis* e interferia nas atividades do Legislativo nas seguintes situações, todas envolvendo normas constitucionais: i) direitos individuais; ii) prerrogativas dos próprios parlamentares e sobretudo de minorias parlamentares; iii) separação dos poderes, na preservação do funcionamento adequado e das funções do Legislativo em face o Executivo – devido aos trancamentos de pauta com Medidas Provisórias, por exemplo; e, por último, um grupo mais extenso relacionado a direitos difusos da sociedade que iv) congrega previsões constitucionais acerca do processo legislativo “em suas conexões com o devido processo legislativo, com a democracia, com a cidadania, com a necessidade de transparência e prestação de contas e com a garantia de condições para que o controle e participação sociais sejam levadas a cabo nesse contexto” (BARCELLOS, 2021, p. 452).

#### **4. A TESE FIXADA NO TEMA 1.120 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Como é possível perceber diante do exposto, a discussão acerca dos limites do controle preventivo já é bem antiga e são muitas as divergências de entendimento. Desde o início da discussão judicial, com o primeiro mandado de segurança impetrado, o Supremo foi inúmeras vezes provocado por parlamentares envolvidos no processo legislativo a se manifestar sobre questões atinentes às competências do Legislativo. Não obstante, é interessante observar que o caso que suscitou a repercussão geral do tema e provocou o entendimento mais amplo e genérico sobre o assunto surgiu, na verdade, em arguição incidental de inconstitucionalidade, no controle de constitucionalidade difuso.

##### **4.1. Origem do Recurso Extraordinário 1.297.884: Declaração Incidental de Inconstitucionalidade Formal por Violação ao Devido Processo Legislativo**

Na origem, o caso que ensejou a interposição do Recurso Extraordinário 1.297.884 – o *leading case* da repercussão geral e fixação da tese – trata-se de um crime de roubo a ônibus com o emprego de faca, pelo o qual o réu foi condenado com a cominação da pena prevista no artigo 157, §2º, I, do Código Penal (CP), condenação que foi mantida por acórdão em segundo grau após a interposição do recurso de apelação. No entanto, o referido inciso I, que previa a qualificadora do crime de furto pelo emprego de arma e aumentava sua pena base em 1/3, já havia sido revogado pela Lei n. 13.654, de abril de 2018.

A razão para isso ter acontecido foi porque o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), no julgamento de Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade 20180020058025ARI – arguida por desembargador do TJDFT no julgamento de outra apelação – fez uso da via incidental de controle difuso de constitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei 13.654/2018, que revogou a referida qualificadora, levando os magistrados de julgamentos posteriores a aplicarem a redação anterior do dispositivo penal, em consonância com a jurisprudência criada por esse Tribunal de Justiça.

Conforme o acórdão lavrado na Arguição, nos termos do voto da Relatora, Desembargadora Vera Andrichi, a declaração de inconstitucionalidade se deu por violação aos

artigos 58, §2º, I, da CRFB/1988 e 91 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF)<sup>15</sup>, haja vista que a tramitação do Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 149 de 2015 – que deu origem a Lei n. 13.654 – apresentaria vício insanável, porquanto não teria obedecido o devido processo legislativo constitucional. Esse alegado vício se refere basicamente a um erro de publicação de redação, como se exporá mais a frente.

No texto originalmente apresentado pelo Senador Otto Alencar, o PLS 149/2015 apresentava um artigo com a previsão de revogação do inciso I do §2º do artigo 157 do CP, que nesse caso era numerado como “art. 3º”<sup>16</sup>. O projeto de lei foi despachado para tramitação terminativa<sup>17</sup> na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJ), onde foi distribuído à relatoria do Senador Antônio Anastasia, cujo relatório reformulou o texto original para incluir a emenda aditiva apresentada pela Senadora Simone Tebet e, por fim, foi aprovado pela CCJ, ainda com a previsão da *novatio legis in melius*.

Contudo, o artigo 3º que previa a revogação do inciso I do § 2º do artigo 157 do CP não constava no texto final elaborado pela CCJ que foi submetido à ciência do Presidente do Senado Federal e depois remetido à publicação no Diário Oficial do Senado Federal, para que então se aguardasse o decurso do prazo regimentalmente previsto (art. 91, §2º, RISF) para a apresentação do recurso de apreciação da proposição legislativa pelo Plenário. Portanto, o texto

---

<sup>15</sup> Segundo a CRFB/1988: “Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

[...]

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;”

Por sua vez, a redação do mencionado dispositivo do RISF regulamenta, em conformidade com o disposto na CRFB/1988: “Art. 91. Às comissões, no âmbito de suas atribuições, cabe, **dispensada a competência do Plenário**, nos termos do art. 58, § 2o, I, da Constituição, discutir e votar:

[...]” [grifos nossos].

<sup>16</sup> Esta era a redação dos três artigos do PLS originalmente apresentado: “Art. 1º O art. 157 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigor com as seguintes alterações:

“Art. 157 .....

.....

§ 3º A pena aumenta-se de dois terços:

I – se a violência ou ameaça é exercida com emprego de arma de fogo;

II – se há destruição ou rompimento de obstáculo mediante o emprego de explosivo ou de artefato análogo que cause perigo comum.

§ 4º Se da violência resulta lesão corporal grave, a pena é de reclusão, de sete a dezoito anos, além da multa; se resulta morte, a reclusão é de vinte a trinta anos, sem prejuízo da multa.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Fica revogado o inciso I do § 2o do art. 157 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 dezembro de 1940”.

<sup>17</sup> A atribuição da qualificação “terminativa”, tal qual em “tramitação terminativa” ou “deliberação terminativa”, é empregada para indicar que a deliberação feita na comissão – seja no sentido de aprovar ou no de rejeitar a proposição legislativa – tem o condão de encerrar o processamento da proposição na respectiva casa, sem que ela passe por outras comissões ou pelo plenário, salvo recurso de um décimo dos membros da casa, conforme o previsto no art. 58, §2º, I, da CRFB/1988. Enquanto na Câmara dos Deputados esse poder terminativo foi atribuído somente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), no Senado Federal qualquer comissão o tem.

do PLS 149/2015 disponibilizado à ciência do Plenário não continha o artigo revogador mencionado.

Consoante o entendimento do Conselho Especial, reside justamente aí o vício da tramitação do dispositivo revogador do inciso penal que daria ensejo à declaração de sua inconstitucionalidade. Como o PLS 149/2015 havia sido submetido à apreciação terminativa da CCJ, o prazo de 5 dias previsto pelo §2º do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal para oportunizar a apresentação do recurso de plenário subscrito por ao menos 9 senadores, tal qual garantido pelo art. 58, § 2º, I, da CRFB, prestar-se-ia justamente para que senadores que não tiveram a oportunidade de se manifestar nas comissões pudessem fazê-lo em Plenário, caso assim desejassem. Todavia, porquanto apagada do texto levado a publicação, a questão referente à revogação da qualificadora para o crime de roubo com emprego de arma não teria sido de fato posta à apreciação do Plenário. Esse é o ponto fulcral do entendimento de que há inconstitucionalidade formal.

É justo nesse sentido que se manifesta a Procuradora de Justiça Margarita Café no seu parecer ministerial, que foi quase integralmente transcrito no voto da Desembargadora Relatora Andrighi com o fim de “adotar seus fundamentos como razões de decidir”:

[...] o defeito no conteúdo da publicação implicou em inequívocos prejuízos a regularidade do devido processo legislativo constitucional, pois impediu que os demais membros do Senado que não integravam a CCJ e que eventualmente não concordassem com a revogação do inciso I do § 2º do art. 157 do Código Penal pudessem se mobilizar, reunindo assinaturas equivalentes a um décimo dos membros da Casa para que se remetesse a matéria à deliberação do Plenário do Senado. Portanto, é inequívoco no caso concreto a violação ao disposto na parte final do inciso I do § 2º do art. 58 da Constituição Federal (ANDRIGHI, 2018, p. 13).

Decorrido o prazo de 5 dias sem a apresentação de recursos, a Coordenação de Redação Legislativa (CORELE) revisou o texto final do PLS 149/2015 e lhe inseriu novamente o dispositivo que previa a revogação do inciso I do §2º do artigo 157 do Código Penal. O projeto foi enviado à Câmara dos Deputados e passou a tramitar como PL nº 9.160/17 e foi aprovado na forma de emenda substitutiva, mas sem a alteração do dispositivo com a previsão da revogação do inciso penal. Então, o projeto de lei retornou ao Senado Federal e foi aprovado pelo Plenário e em seguida encaminhado à sanção presidencial, sem que houvesse mais alterações ou vetos, deu origem a Lei 13.654/18, cujo art. 4º é o objeto da arguição de inconstitucionalidade (ANDRIGHI, 2018, p. 11).

Em que pese essa omissão na publicação, que teria tolhido a oportunidade de apreciação da questão, tenha sido o argumento central apresentado para justificar a declaração incidental de inconstitucionalidade formal do dispositivo da lei que revogou a qualificadora do crime de roubo com emprego de arma, o PLS 149/2015 seguiu normalmente sua tramitação até

sua conversão em lei, sem que se tenha conhecimento da apresentação de contestação do ocorrido por algum parlamentar envolvido, nem diretamente durante o processo legislativo, nem pela provocação do Judiciário por mandado de segurança. Cabe ressaltar que a Arguição do Incidente de Inconstitucionalidade em questão foi suscitada de ofício pelo Relator da Apelação que ensejou o referido incidente.

Nesse sentido, é acertada a crítica à escolha desse caso como representativo do Tema 1.120, ao dizer que não apresenta o melhor contexto para discutir a possibilidade de controle judicial de constitucionalidade sobre normas regimentais, porque pretendia inaugurar um controle judicial “da "regimentalidade" estrita que, em princípio, seria direito subjetivo detido exclusivamente pelos próprios congressistas durante o processo legislativo” (NASCIMENTO, 2021, p. 3-4) e porque o próprio STF, em basicamente qualquer MS impetrado com vistas a impedir algum andamento do processo legislativo, sempre entendeu que a aprovação da lei acarreta a perda superveniente do objeto, portanto, igualmente não deveria ser facultado ao Judiciário rediscutir etapas de procedimento já alcançadas pela preclusão – em suas modalidades lógica e temporal –, em respeito ao princípio da segurança jurídica (NASCIMENTO, *ibid.*).

A divergência foi aberta já no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade no TJDFT, com os argumentos apresentados nos votos divergentes pelos Desembargadores que não reconheceram a inconstitucionalidade arguida. O Desembargador João Timóteo de Oliveira destacou que nenhum senador questionou o processo e que os vícios apresentados se tratavam de mera irregularidade formal e que o texto aprovado pela CCJ “estava à disposição de qualquer interessado no processo por meio do qual tramitou, sendo que a publicação do Diário interno tem previsão unicamente em ato infraconstitucional, que não é capaz de viciar o procedimento legislativo e ocasionar a alegada inconstitucionalidade” (OLIVEIRA, 2018, p. 41). Por sua vez, o Desembargador João Batista Teixeira acrescentou que a vontade do legislador foi formada “a partir do momento em que o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou o projeto de lei tal qual lhe foi encaminhado pelo Senado” e que se deve “observar a separação dos poderes, na medida em que não cabe ao Judiciário adentrar em trâmite legislativo marcadamente regulado pelo Regimento Interno das Casas” (TEIXEIRA, 2019, p. 47)

Diante disso, interpôs-se o RE 1.297.884 por violação dos artigos 1º, parágrafo único, 37, *caput*, 58, § 2º, inciso I, e 65 da CRFB, cujo argumento defendido foi:

“não [ser] possível o controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, bem como não há vício formal capaz de infirmar a higidez constitucional da Lei no 13.654 de 2018, razão pela qual não mais se considera como causa de aumento o emprego de arma branca no crime de roubo” (TOFFOLI, 2020, p. 4).



## 4.2. Reconhecimento de Repercussão Geral e a Tese Sugerida pelo Relator

O Relator da Repercussão Geral foi o Ministro Dias Toffoli, que, em sua manifestação, reconheceu a densidade constitucional e relevância da matéria para além dos limites subjetivos das partes, bem como afirmou que o tema da interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas “guarda estreita relação com a preservação da intangibilidade do princípio fundamental insculpido no artigo 2º da Constituição Federal, segundo o qual, são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (TOFFOLI, 2020, p. 5)

Ao fim, manifestou-se pelo reconhecimento da repercussão geral e propôs a seguinte tese: “Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*” (TOFFOLI, 2020 p. 17).

## 4.3. Julgamento do Tema 1.120 e a Tese Fixada Inicialmente

O julgamento do mérito do RE 1.297.884 e do Tema 1.120 aconteceu em 14 de junho de 2021. Durante o julgamento, o Relator, Ministro Dias Toffoli, votou pelo provimento do recurso e argumentou que o julgamento da Corte Especial do TJDFT havia se restringido ao art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal “não caracterizado, contudo, desrespeito às normas pertinentes ao processo legislativo previstas nos arts. 59 a 69 da Constituição Federal” e que, portanto, não se tratava de questão de inconstitucionalidade, mas sim de “suposta ofensa à interpretação e ao alcance das normas regimentais das Casas Legislativas”, cuja apreciação pelo Judiciário contraria o entendimento do Tribunal:

constata-se a impossibilidade de exame e alteração, pelo Judiciário, da interpretação conferida internamente pelo Poder Legislativo às respectivas previsões, visto que se trata de ato *interna corporis*, não sujeito ao controle judicial, conforme a jurisprudência desta Corte, sob pena de ofensa à Separação dos Poderes” (v.g. RE no 1.279.750/DF, Rel. Min. **Edson Fachin**, DJe de 16/12/20), (TOFFOLI, 2020, p. 20).

Nesse ponto, o Relator propôs da forma seguinte a tese reformulada:

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* (TOFFOLI, 2021, p. 22).

Por sua vez, o Ministro Alexandre de Moraes destacou em seu voto a necessidade de observação do princípio da separação dos poderes que, apesar de independentes, “devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos”, bem como que os assuntos apontados no Incidente de Inconstitucionalidade “versam sobre temáticas *interna corporis*, mais precisamente sobre normas regimentais intrínsecas ao âmbito de atuação de cada uma das respectivas Casas Legislativas” e, por conta disso, estariam imunes ao controle judicial. Assim, o Judiciário só poderia exercer o controle de constitucionalidade preventivo no caso de as normas do processo legislativo estarem também previstas no texto da Constituição Federal, “o que permitiria ao Poder Judiciário revisar todos os atos praticados pelo Parlamento com base em seus próprios normativos” (MORAES, 2021, p. 27).

A seu turno, o Ministro Gilmar Mendes assentou que o alegado vício no processo legislativo teria sido sanado pela aprovação do substitutivo pela Câmara e pelo Plenário do Senado, após retornar à câmara alta, o que funcionaria parcialmente como se fosse um novo projeto. Mas em sua manifestação quanto à tese proposta, acompanhou-a com ressalvas para destacar que “o controle constitucional das normas regimentais pode ocorrer quando houver violação direta ao texto constitucional, considerando-se como parâmetro de controle toda a Constituição, e não somente as normas pertinentes ao processo legislativo” (MENDES, 2021, p. 37-38).

Por fim, o STF deu provimento ao Recurso Extraordinário 1.297.884, para cassar o acórdão recorrido na parte em que reconheceu como inconstitucional o art. 4º da Lei no 13.654/2018, a fim de que o tribunal de origem recalculasse a dosimetria da pena imposta.

Com relação a Tese firmada até esse ponto, Nascimento (2021) percebeu semelhanças ao entendimento adotado pela Suprema Corte dos Estados Unidos (SCOTUS) na chamada *Enrolled Bill Doctrine* (EBD), mitigada por decisões mais recentes do referido Tribunal. Segundo a EBD, as assinaturas dos projetos de lei pelos presidentes das casas legislativas daquele país representam um atestado oficial de que a proposição legislativa atendeu todas as exigências procedimentais, “em sendo aceitas como autênticas pelos tribunais, tais assinaturas conferem uma presunção absoluta de constitucionalidade do processo legislativo, tornando-o imune ao controle judicial que pretenda perscrutar questões procedimentais durante a elaboração da lei” (NASCIMENTO, 2021), ou seja, por essa doutrina, não haveria possibilidade de controle judicial do processo legislativo. No entanto, em julgamento mais recente da Suprema Corte dos Estados Unidos (*United States v. Munoz-*

*Flores*), a EDB teria sido afastada por se tratar de questão de violação a norma constitucional referente ao processo legislativo, de forma semelhante ao decidido pelo STF no julgamento aqui apresentado.

#### **4.4. Polêmica nas Discussões do Julgamento de Embargos de Declaração e a Modificação da Tese Inicial**

Com base nas ressalvas do Ministro Gilmar Mendes, o Procurador-Geral da República opôs Embargos de Declaração com o fim de modificar a tese fixada, para que se excluísse o trecho “pertinentes ao processo legislativo”, porque entendeu que o Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição, “está legitimado para examinar a lisura jurídico-constitucional das normas internas das Casas legislativas além das normas prescritas pelos arts. 59 a 69 da Carta Magna” (PGR, 2021, p. 12), e que ao utilizar essa restrição, a redação da tese poderia gerar dúvidas e inseguranças na aplicação pelas instâncias ordinárias.

No julgamento dos Embargos, o Ministro Dias Toffoli votou pela rejeição, sob o entendimento de que não constava a omissão apontada, visto que a tese aprovada refletiria a posição da maioria da Corte quanto ao tema em questão, e que o entendimento estaria dentro dos limites objetivos e subjetivos da lide, não se devendo ampliar o âmbito de incidência daquele que foi de fato discutido. A discussão do caso para a fixação da tese havia se dado em torno da possibilidade do exercício de controle preventivo fundado no desrespeito ao devido processo legislativo (arts. 59 a 69 da CRFB), mas em nenhum momento se debateu a possibilidade do controle das normas regimentais à luz de toda a Constituição.

Após pedido de vista, o Ministro Gilmar Mendes manifestou seu voto e apresentou os argumentos de que a tese fixada não poderia, em observância ao princípio da unidade da Constituição, limitar o controle judicial de constitucionalidade somente aos artigos constitucionais pertinentes ao processo legislativo, porquanto não há hierarquia entre as normas constitucionais, o controle constitucional deve ser exercido quando se constatar a violação de qualquer norma constitucional.

O entendimento apresentado pelo Ministro Gilmar Mendes foi acompanhado pela maioria, e, ao final, suprimiu-se o trecho “pertinentes ao processo legislativo”, tal qual requeriam os embargos, e a tese final foi assim fixada:

Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, 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*.

Essas modificações, que levaram a supressão do trecho “pertinentes ao processo legislativo” do texto final da tese fixada, permitem pelo menos duas conclusões com base no próprio enunciado da tese: i) o controle judicial preventivo – sobre o processo legislativo – passou a não ser limitado apenas pelos dispositivos constitucionais referentes ao processo legislativo; ii) o enunciado não se restringe mais somente ao processo legislativo, mas a qualquer interpretação de qualquer norma regimental, até mesmo das que não versem necessariamente sobre o processo legislativo. Contudo, nesse último caso, o Supremo já tinha vasta jurisprudência que permitia concluir a possibilidade desse tipo de controle.

## **5. A APLICAÇÃO DA TESE DO TEMA 1.120 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DE CASOS POSTERIORES**

Com o julgamento do Tema 1.120, o Supremo Tribunal Federal fixou a Tese que estabeleceu o limite do controle judicial preventivo somente aos casos de violação a normas constitucionais, pacificando o entendimento de que não é possível o controle em face de disposições previstas somente nos regimentos internos. Entretanto, persistiu na doutrina a desconfiança de que a fixação dessa tese infelizmente não iria resolver “os velhos problemas da falta de coerência da aplicação da doutrina dos atos *interna corporis*” e que, mesmo com a aprovação da Tese:

não parece difícil antever que partidos políticos e parlamentares continuarão levando ao Judiciário questões jurídicas *interna corporis* do Congresso Nacional e parece duvidoso que o STF vá se furtar a realizar o controle só porque foi aprovada uma tese que diz que “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”.

Não restam dúvidas de que essa tese será excepcionada em casos futuros pelo próprio STF. A questão será saber quais são os fatos considerados relevantes, e, sobretudo, se são suficientes para justificar a não observância do entendimento consolidado [...] (NASCIMENTO, 2021).

Diante disso, apresentam-se alguns casos levados à apreciação do Tribunal após a data de fixação da tese, com o fim de averiguar se a tese tem sido aplicada e reafirmada ou afastada. Para isso, foram selecionados casos que aparecem no sítio do Supremo como resultados de buscas por menção direta a “Tema 1.120” ou ao termo “*interna corporis*”, empregando os filtros de seleção para aqueles referentes ao Legislativo Federal e que tenham

pertinência ao processo legislativo ou a atos derivados de competências do Legislativo com previsões regimentais.

Nos 46 casos resultantes da busca pelos termos “Tema 1.120”, para a pesquisa mais restrita, com citação direta, todos foram analisados ainda que de maneira perfunctória. Entre eles, havia **7 acórdãos**, dentre os quais **2 eram relativos ao próprio Recurso Extraordinário** (RE 1.297884), representativo da repercussão geral do Tema, e seus Embargos de Declaração (RE 1.297884 ED); **3 reclamações**, 2 (Rcl 57526 MC-Ref e Rcl 57526 AgR) contra decisão judicial que interferiu nas eleições para a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Palmas-TO, e uma, Rcl 59750 AgR, contra decisão judicial que suspendeu sessão deliberativa e invalidou votação para eleição da Mesa da Câmara Municipal de Aripiraca-AL; **1 agravo em recurso extraordinário** (ARE 1413959 AgR) sobre cassação de vereador; e **1 mandado de segurança** (MS 39154 AgR) sobre representação de partidos em comissões mistas, que será analisado mais adiante. Nas 39 **decisões monocráticas**, havia **13 reclamações**: Rcl 59289, sobre decisão criminal em desconsideração ao julgado no Tema 1.120; Rcl 57526 e Rcl 57526 MC, sobre a apreciação monocrática da mesma reclamação contra a decisão judicial que interferiu nas eleições da Mesa da Câmara Municipal de Palmas; Rcl 57780, contra decisão judicial que interferiu nas eleições para a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Manaíra-PB; Rcl 58527, contra decisão judicial que interferiu nas eleições para a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Goianinha/RN; Rcl 59750, contra decisão judicial que suspendeu sessão deliberativa e invalidou votação para eleição da Mesa da Câmara Municipal de Aripiraca-AL; Rcl 58739, contra decisão judicial que interferiu nas eleições para a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Cacoal-RO; Rcl 57784, contra decisão judicial que interferiu nas eleições para a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Brumado-BA; Rcl 57634 MC, Rcl 57555 e Rcl 58227, contra decisões judiciais sobre legislativo municipal que não observaram o Tema 1.120; Rcl 57540, contra decisão judicial que interferiu nas eleições para a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Varjão-GO; Rcl 61944, contra decisão judicial que interferiu nas eleições para a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Palmas-TO; **4 recursos extraordinários**: RE 1278593 AgR, RE 1328964 AgR e RE 1328964, sobre a revisão de condenações penais após o decidido no Tema 1.120; e RE 1402839, sobre decisão do Tribunal de Justiça paulista que declarou inconstitucionalidade estadual de dispositivos de lei do Município de São Paulo com base na ausência de participação popular na apresentação de emendas parlamentares respectivas a esses dispositivos, durante o processo legislativo que originou a referida lei; **7 agravos em recursos extraordinários**: 5 (ARE 1453500, ARE 1413959, ARE 1445369, ARE 1465110, ARE 1465110 ED), sobre cassação de mandatos de vereadores; e 2 (ARE 1424872, ARE 1409623)

sobre questionamento da constitucionalidade de leis municipais em face de alegados vícios no respectivo processo legislativo; **9 suspensões de segurança ou de liminar:** SS 5572 ED, opostos contra decisão que suspendeu segurança que obstava o processo legislativo estadual; SS 5588, que requer suspensão de decisão liminar judicial que interfere no funcionamento do legislativo municipal; SS 5583, que requer suspensão de decisão que negou pedido de segurança contra ato de vice-presidente de assembleia legislativa que cassava mandato parlamentar; SS 5572, que requer suspensão de liminar judicial que suspendeu tramitação de projeto de lei estadual; SS 5336 MC-Extn-AgR, que requer suspensão de liminar judicial que suspendeu tramitação de projeto de emenda a constituição estadual em legislativo estadual; SS 5626, contracautela em face de liminar judicial que interfere em legislativo municipal; SS 5644, que requer suspensão de segurança que suspendeu decreto legislativo de *impeachment* de prefeito; SL 1656 MC, que requer suspensão de decisão liminar judicial que sustou os efeitos de atos legislativos municipais e comunicou prefeito a não cumprir lei editada; SL 1639, que requer a suspensão da suspensão<sup>18</sup> de segurança concedida para declarar a nulidade de reunião parlamentar municipal; **1 arguição de descumprimento de preceito fundamental** (ADPF 1065) com o fim de invalidar decisão de Tribunal de Justiça do Alagoas que interferiu no processo de eleição da Mesa da Câmara Municipal; e **5 mandados de segurança:** 4 (MS 39303, MS 39289, MS 39244, MS 36213, MS 38304 MC) impetrados por parlamentares com vistas a provocar o controle judicial em face de questões referentes ao processo legislativo ou de organização do Legislativo Federal.

Nos 461 resultados retornados na pesquisa por indexação aos termos “interna corporis”, limitou-se a analisar somente os 47 acórdãos. Entre eles, havia **3 Reclamações:** Rcl Rcl 57526 MC-Ref e Rcl 57526 AgR, sobre questões originariamente relativas à eleição para a mesa diretora da câmara municipal de Palmas-TO; e Rcl 47427 AgR, referente na origem a procedimento de escolha de conselheiro do tribunal de contas do município do Rio de Janeiro; **1 agravo em recurso ordinário em *habeas corpus*** (RHC 181870 Agr), em matéria de processo penal, na qual a questão *interna corporis* é suscitada sobre as competências do Tribunal; **1 agravo em mandado de injunção** (MI 7362 AgR), referente à alegada omissão de prazo para apreciação de requerimento de afastamento do Presidente da República; **2 suspensões liminares de tutelas provisórias:** a STP 915 AgR, sobre cassação de mandato de parlamentar federal; e a STP 949 MC-Ref, sobre suspensão de tutela provisória de urgência deferida para suspender processo administrativo instaurado na Câmara Municipal de Uiraúna/PB, por quebra

---

<sup>18</sup> Não há repetição de palavras por erro de digitação aqui, trata-se realmente de uma “suspensão de suspensão”.

de decoro parlamentar de vereador; **2 agravos em habeas corpus** (HC 222450 AgR e HC 202612 AgR), em matéria de processo penal em que a questão da natureza *interna corporis* foi suscitada em relação a competências de organização administrativa do STF; **2 suspensões liminares** (SL 1456 AgR / SP e SL 1656 MC-REF), em face de suspensão de leis municipais por violação de normas regimentais sobre o processo legislativo; **3 arguições de descumprimento de preceito fundamental** (ADPFs 832, 971 e 992), contra leis municipais cujas tramitações teriam violado o devido processo legislativo ao adotarem o regime de urgência; **7 recursos extraordinários**: 2 dos quais são os mesmos *leading case* do Tema 1.120 e 5 (RE 943141 AgR-segundo-ED-EDv-AgR, RE 1227490 AgR-EDv, RE 752075 AgR-segundo-ED-EDv-AgR, RE 943141 AgR-segundo-ED-EDv-AgR-ED e RE 1274301 AgR-EDv) sobre competência *interna corporis* do Tribunal suscitada em embargos de divergências; **10 agravos em recursos extraordinários**: dos quais 3 (ARE 1322277 AgR, ARE 1303166, e AgR, ARE 1415653 AgR), sobre vícios de inconstitucionalidade formal em leis estaduais; 1 (ARE 1413959 AgR), sobre cassação de mandato de vereador; 5 (ARE 1042391 ED-AgR-EDv-AgR, ARE 1415653 AgR, ARE 1042391 ED-AgR-EDv-AgR-ED, ARE 1143352 AgR-ED-EDv-AgR e ARE 1347917 AgR-ED-EDv-AgR), sobre competência *interna corporis* do Tribunal suscitada em embargos de divergência; e 1 (ARE 1368767 AgR), sobre incidência do teto remuneratório em acumulação de cargos públicos; **7 ações diretas de inconstitucionalidade**: ADI 6968, sobre questionamento de inconstitucionalidade da aplicação à tramitação de proposições legislativas do regime de urgência sem fundamentação; ADI 5683 e ADI 5683 ED, sobre questionamento de inconstitucionalidade formal de lei estadual de privatização de empresa pública; ADI 6696, sobre questionamento de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa na criação da lei de autonomia do Banco Central; ADI 6230, sobre o questionamento de inconstitucionalidade de alteração na lei de organização dos partidos políticos; ADI 5769, sobre o questionamento de inconstitucionalidade da pertinência temática de emendas em medida provisória (“emendas jabutis”) que criaram definições para a profissão de radialista; ADI 3308, sobre o questionamento de inconstitucionalidade em lei sobre a previdência social de magistrado; e **9 mandados de segurança**, dos quais 4 (MS 37083 AgR, MS 37187 AgR, MS 38133 AgR, MS 38208 AgR) foram impetrados em face de análise de pedidos de *impeachment* não apreciados pelo Presidente da Câmara; o MS 34379, impetrado pelo ex-senador Álvaro Dias em face da votação no Senado Federal do *Impeachment* da Ex-Presidente da República Dilma Rousseff, na qual houve cisão de votações referentes à perda do cargo e a inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública (art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal); o MS 38485 AgR, impetrado contra diversas autoridades públicas do

Executivo e do Legislativo em razão de questões relativas da Lei Orçamentária Anual; o MS 38199 MC, sobre rito de urgência aplicado a projetos de código; o MS 37721 AgR, sobre a necessidade de criação de Comissão Especial em tramitação de propostas de emendas à Constituição; e o MS 37721 AgR, sobre provocação do controle preventivo com vistas a sustar a tramitação de PEC sobre prerrogativas parlamentares.

### **5.1. Mandados de Segurança 39.289 e 39.303 – Necessidade de Criação de Comissão Especial na Tramitação de Propostas de Emenda à Constituição**

Seguindo estratégia que se tornaria praxe em todos os Mandados de Segurança posteriores ao julgamento do Tema 1.120, o impetrante inicia sua argumentação na tentativa de demonstrar que seu pedido não envolve o questionamento de interpretação de norma regimental ou norma *interna corporis*, com vistas a afastar a incidência da tese fixada no Tema. Alega que seu foco é o “ato concreto” do Presidente da Câmara dos Deputados, na tramitação da PEC 45/2019, que violaria os artigos constitucionais referentes à composição das comissões das Casas Legislativas, ao Processo Legislativo e aos procedimentos de criação de emendas à Constituição (respectivamente os artigos 58, 59 e 60 da CRFB), bem como que, no conteúdo, a PEC 45/2019 violaria a cláusula pétrea da Forma Federativa de Estado com a previsão de criação de um Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços, porque feriria a norma disposta no art. 155 da CRFB/1988.

Durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 45/2019 (da Reforma Tributária) na Câmara dos Deputados, após o decurso do prazo de quarenta sessões sem se apresentar o parecer da Comissão Especial (art. 202, §2º do RIDC)<sup>19</sup> e a matéria ter sido avocada ao plenário, criou-se um Grupo de Trabalho<sup>20</sup> (o GTSTN - Grupo de Trabalho sobre o Sistema Tributário Nacional) destinado a analisar e debater a referida PEC, o qual encerrou seus trabalhos com a aprovação de um relatório com diversas sugestões de emendas à PEC

---

<sup>19</sup> Assim é determinada a tramitação das propostas de emendas à Constituição na Câmara dos Deputados: “Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer.

[...]

<sup>20</sup> Admitida a proposta, o Presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões, a partir de sua constituição para proferir parecer.

<sup>20</sup> Grupos de Trabalho podem ser criados pela Presidência ou por outros órgãos da Câmara dos Deputados para aperfeiçoar os processos legislativo e administrativo. São grupos temporário - à exceção do Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis, que está previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 212 do RIDC) - e não deliberativos, inclusive podem ser integrados por não deputados (Questão de Ordem n. 5. 2023)



45/2019. Acontece que o mesmo relator dos trabalhos do GTSTN também havia sido designado relator da PEC 45/2019, para emitir parecer em plenário, e foi o substitutivo adotado por ele – cujo texto só foi oficialmente apresentado ao conhecimento da maioria dos parlamentares poucas horas antes da votação – a ser efetivamente votado e aprovado.

Por conta disso, no entendimento do parlamentar impetrante do *writ*, teria havido uma manifesta violação à regra constitucional de proporcionalidade partidária na composição das comissões prevista no artigo 58, §1º da CRFB/1988, haja vista que a composição dos Grupos de Trabalhos não é disciplinada pelo regimento interno, portanto não há exigência de observância da proporcionalidade partidária. Não obstante, o GTSTN teria feito as vezes de substituto da Comissão Especial.

Ao julgar o caso, o Ministro Luiz Fux negou seguimento ao mandado de segurança por reconhecer sua inadmissibilidade *ad causam*, em razão de o *writ* ter sido impetrado apenas cinco dias após a votação e aprovação em segundo turno da PEC 45/2019 pelo plenário da Câmara dos Deputados. Portanto, não haveria mais direito líquido e certo do parlamentar a ser protegido por Mandado de Segurança, nem poderia esse ser usado como sucedâneo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), ainda menos por quem não é legitimado a interpor ADI.

Não obstante o *writ* não ter sido admitido, o Ministro fez ponderações quanto ao mérito do pedido, com o claro intuito de reafirmar a recente jurisprudência do STF no Tema 1.120:

[...] no que concerne à alegação de violação ao devido processo legislativo, destaco a impossibilidade de se questionar pela via jurisdicional as regras regimentais das Casas Legislativas. No caso *sub examine*, verifico que a análise da utilização dos Grupos de Trabalho em substituição às Comissões Especiais e a alegação da inobservância da regra da proporcionalidade partidária, demandaria interpretação do regimento interno da Câmara dos Deputados (Tema 1.120 da repercussão geral), bem como necessidade de dilação probatória, hipóteses vedadas via mandado de Segurança. Consectariamente, ao menos a partir da fundamentação articulada na petição vestibular, e diante da necessidade de se interpretar e cotejar a Carta Política com o regimento interno, *in casu*, descabe a intervenção do Poder Judiciário por meio desta via mandamental” (FUX, 2023, p. 6-7).

Sobre exatamente o mesmo assunto, outro parlamentar já havia impetrado um Mandado de Segurança com motivações idênticas ao do apresentado acima. No MS 39.289/DF, o deputado Luiz Philippe Orleans e Bragança apresenta os mesmos argumentos que seriam posteriormente repetidos pelo deputado Ramagem, tanto na tentativa de contornar o Tema 1.120, como na alegação dos dispositivos constitucionais violados. Contudo, neste caso o *writ* foi impetrado antes que tivesse ocorrido a votação da PEC 45/2019 na Câmara dos Deputados e requeria que fosse “deferida liminarmente, *inaudita altera pars* [sic], medida para determinar que a autoridade coautora e [sic] abstenha de pautar a PEC 45/2019 sem parecer devidamente

aprovado em Comissão Especial” e que o próprio Pretório Excelso determinasse a criação da Comissão Especial.

Igualmente nesse caso, o Ministro Fux entendeu que o referido remédio constitucional era inadmissível e não lhe cabia seguimento. No entanto, aqui foi categórico no entendimento de que o MS 39.289/DF encontrava óbice no Enunciado 266 da Súmula do Supremo Tribunal Federal<sup>21</sup>, “que dispõe ser juridicamente impossível a concessão da segurança contra lei em tese, pela óbvia razão de que o simples texto legal, como norma abstrata de conduta, não lesa diretamente qualquer direito individual” (FUX, 2023 p. 3), ao que também apresentou o mesmo parágrafo para consolidar a jurisprudência da tese firmada pelo julgamento do Tema 1.120.

## **5.2. Mandados de Segurança 37. 083, 37.187, 38.034, 38.133 e 38.208 – Análise da Admissibilidade de Pedido de *Impeachment* do Presidente da República**

Os Mandados de Segurança 37. 083, 37.187, 38.034, 38.133 e 38.208 foram todos impetrados contra o Presidente da Câmara dos Deputado (à exceção do 38.034, cujo impetrado como autoridade coatora foi o Presidente da República) sob argumentos de omissão ou impedimento no julgamento de admissibilidade de pedidos de *impeachment* do Presidente da República. Todos foram levados a julgamento pelo Plenário do Supremo por meio de Agravo Regimental após terem prosseguimento negado em decisão monocrática e foram relatados ou pelo Ministro Nunes Marques ou pela Ministra Cármen Lúcia.

Nenhum dos mandados de segurança teve prosseguimento e os principais argumentos para a negativa foram os de que a análise da admissibilidade dos pedidos de *impeachment* estava sujeita a discricionariedade do Presidente da Câmara dos Deputados, sob cujas atribuições estava o juízo político de oportunidade e conveniência na apreciação desses pedidos, e de que não há prazos legalmente previstos para que se pautem os pedidos. Portanto, a apreciação do *writ* envolveria interpretação de normas regimentais da Câmara dos Deputados, o que é vedado pela jurisprudência do STF representada na Tese fixada no julgamento do Tema 1.120, não cabendo o controle judicial.

---

<sup>21</sup> Essa é a redação literal do Enunciado 266 da Súmula do STF: “Não cabe mandado de segurança contra lei em tese”.

### 5.3. Mandado de Segurança 36. 213 – Controle Judicial sobre Atos de Efeitos Concretos do Legislativo

Em 26 de janeiro de 2023, julgou-se o MS 36.213/DF, que se diferencia dos demais analisados neste trabalho porque não foi impetrado em face de norma de procedimento previsto em regimento interno para a tramitação de proposições legislativas, no curso do processo legislativo, mas sim em face de ato da Mesa da Câmara dos Deputados, ou seja, ato de caráter administrativo, referente a organização interna da Casa. Portanto, pode servir de parâmetro para se entender qual o posicionamento do STF diante desse tipo de caso após o julgamento do Tema 1.120, se o argumento do “ato *interna corporis*” é ou não invocado para traçar o limite do controle judicial da atuação do Legislativo.

O referido *writ* foi impetrado por Marcelo Calero, então recém-eleito ao seu primeiro mandato como Deputado Federal na 56ª Legislatura da Câmara dos Deputados (2019-2022), diante do iminente sorteio de gabinetes para aquela Legislatura. O impetrante impugnava o art. 8º, §1º, VIII, do Ato da Mesa n. 68 de 2010, o qual inclui a previsão de dispensa de sorteio para “o cônjuge, pai, filho ou irmão de Titular não reeleito da Legislatura vigente” ao Ato da Mesa que “estabelece critérios para a distribuição dos gabinetes parlamentares e respectivas vagas de estacionamento”<sup>22</sup>, porque entendeu que essa previsão violaria os princípios da igualdade e da impessoalidade previstos respectivamente nos artigos 5º, I e 37, *caput*, da CRFB/1988, porquanto estabeleceria critérios personalíssimos para a distribuição dos gabinetes da Câmara.

Ao analisar o mérito do pedido, conquanto tenha denegado o *writ* por insuficiência da apresentação de elementos probatórios pelo impetrante que comprovassem as violações alegadas<sup>23</sup>, o Ministro Relator Edson Fachin fez o *distinguishing* do caso para afastar o

---

<sup>22</sup> 1) Essa é a redação do art. 8º do Ato da Mesa n. 88 de 2006, conforme alterações do Ato da Mesa n. 68 de 2010: **“Art. 8º A distribuição dos gabinetes remanescentes dar-se-á por sorteio a realizar-se em data e local indicados pelo Primeiro-Secretário.**

**§ 1º Observada a ordem de preferência estabelecida nos incisos seguintes, ficam dispensados do sorteio:**

I - ex-Presidentes da Câmara dos Deputados;

II- pessoas com dificuldades de locomoção ou com necessidades especiais, comprovadas mediante laudo atestado pelo Departamento Médico desta Casa;

III - pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos;

IV - mulheres;

V - titulares da Legislatura vigente;

VI - suplentes eleitos que tenham exercido o mandato na Legislatura vigente por período igual ou superior a 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias;

VII - ex-congressistas que tenham exercido mandato como Titulares;

**VIII - o cônjuge, pai, filho ou irmão de Titular não reeleito da Legislatura vigente** [grifou-se].

<sup>23</sup> Em outro ponto da decisão, para afastar o argumento de que o *writ* seria inadmissível por não ser cabível a utilização do mandado de segurança para o exame em abstrato da constitucionalidade do ato normativo, o Relator

argumento de impossibilidade de controle judicial do ato por ostentar natureza *interna corporis*, o que o faria encontrar óbice na jurisprudência da própria Corte Suprema firmada em sede de repercussão geral quando do julgamento do Tema 1.120. O argumento principal apresentado pelo Ministro para fazer o *distiguishing* foi o de que não cabe a alegação de violação do princípio da separação dos poderes pela natureza *interna corporis* do ato quando esse se trata de uma norma abstrata de efeitos concretos potencialmente violadores de direitos fundamentais e é ele próprio o objeto de controle de constitucionalidade:

Em seu voto, o Relator Min. Dias Toffoli ressaltou que esse posicionamento se referia ao controle formal de constitucionalidade quando invocado como parâmetro normas regimentais. A tese, portanto, não tem aplicação para os casos em que o ato normativo editado pela Câmara é por si só objeto de controle. Como em caso análogo registrou o e. Min. Celso de Mello: “o Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo” (MS 27.931, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 07.07.2020). (FACHIN, 2023, p. 5).

Ainda sobre esse caso, é interessante destacar que o Ministro Dias Toffoli, então no cargo de Presidente do STF, ao analisar perfunctoriamente o caso para decidir liminarmente sobre o pedido de tutela de urgência feito pelo impetrante, apenas disse observar que “[...] a Jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário exercer controle sobre atos de natureza interna de outros poderes” (TOFFOLI, 2018, p. 2) e em seguida aponta diversos julgados do STF nesse sentido. Embora tenha sido proferida (em dezembro de 2018) antes do julgamento do Tema 1.120, apontava para um entendimento diverso do que veio a ser manifestado pelo relator três anos mais tarde.

#### **5.4. Mandado de Segurança 39.154 – Participação de Partidos Minoritários em Comissão Parlamentar Mista de Inquérito**

Este Mandado de Segurança foi encabeçado pelo Partido Novo contra os Presidentes da Câmara dos Deputados e da Mesa do Congresso Nacional, que, alegadamente,

---

diz: “muito embora o Ato da Mesa ostente natureza geral e abstrata, foi utilizado como fundamento para a realização de um ato de efeitos concretos, consistente na distribuição dos gabinetes parlamentares. É certo, nos termos da jurisprudência sumulada, que não se admite a impetração de mandado de segurança em face de lei em tese (Súmula 266). No entanto, é possível a impetração de mandado de segurança em face de ato de efeitos concretos cujo exame da ilegalidade demande juízo de constitucionalidade da norma que lhe dá respaldo (MS 34.023-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Red. para o Acórdão Min. Gilmar Mendes, DJe 11.10.2017). No caso dos autos, o sorteio que, quando da impetração era iminente, consubstancia ato de efeito concreto, a viabilizar a impetração do mandado de segurança. (FACHIN, 2023, p. 4)

não teriam incluído na relação de partidos aptos a comporem a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) os partidos que não atingiram a cláusula de desempenho prevista na Emenda Constitucional n. 97/2017<sup>24</sup>.

Nas eleições de 2022, o Partido Novo elegeu apenas três deputados federais para a 57ª Legislatura (2023-2027) da Câmara dos Deputados e não fez nenhuma aliança com outros partidos para formar bloco parlamentar. Portanto, no início de 2023, quando se instaurou a CPMI para investigar os atos de 08 de janeiro de 2023 – em que uma multidão de pessoas invadiu e depredou os principais prédios públicos da Praça dos Três Poderes em Brasília –, o Novo tinha a menor bancada da Câmara dos Deputados. No Senado Federal, o Novo contava com apenas um senador em exercício, eleito nas eleições de 2018, já na segunda legislatura de seu mandato de senador.

Diante disso, o Partido Novo não pode indicar deputado federal para a CPMI do 8 de janeiro e, por esse motivo, impetrou o mandado de segurança ora em análise sob as alegações de que a ausência de indicação do Partido para a composição da CPMI violaria o art. 58, §1º da CRFB/1988, que prevê a proporcionalidade partidária na formação de comissões legislativas, e do art. 10-A do Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN)<sup>25</sup>.

O Ministro Roberto Barroso foi o relator do caso e assentou entendimento – com sinais da possibilidade de se fazer um *distinguishing* – no sentido de que não houve demonstração inequívoca de ter havido violação à representação proporcional dos partidos em Comissões, conforme prevê a Constituição Federal no art. 58, §1º, visto que o Partido Novo já participava de tantas comissões mistas quanto lhe era permitido, tanto quanto os partidos maiores, com maior número de representantes no Congresso, e em respeito ao rodízio de vagas para partidos minoritários estabelecido pelo art. 10-A do RCCN com vistas a cumprir o disposto na CRFB/1988.

Em face da negativa de prosseguimento do *writ*, o Partido Novo interpôs agravo regimental para levar a questão ao Plenário do Supremo Tribunal Federal. Entretanto, esse

---

<sup>24</sup> “3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação”

<sup>25</sup> “Art. 10-A. O número de membros das comissões mistas estabelecido neste Regimento, nas resoluções que o integram e no respectivo ato de criação é acrescido de mais uma vaga na composição destinada a cada uma das Casas do Congresso Nacional, que será preenchida em rodízio, exclusivamente, pelas bancadas minoritárias que não alcancem, no cálculo da proporcionalidade partidária, número suficiente para participarem das referidas comissões” do RCCN.

recurso apenas serviu para que o Plenário, por unanimidade, lhe negasse provimento, seguindo o mesmo entendimento apresentado no voto do relator.

Nesse julgamento, consoante o entendimento apresentado no voto do Ministro Barroso e seguido integralmente pelo Plenário, foi possível perceber nitidamente como Supremo delimita o âmbito de exercício do controle judicial de atos do Legislativo, ao reafirmar que o controle deve ser de caráter excepcional. Como demonstrou a análise de Barcellos (2021), o Ministro Barroso entendeu que nesses casos: “o Supremo Tribunal Federal somente deve intervir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas. Trata-se, ademais, de atribuição que se justifica, de forma mais intensa, quando esteja em questão a potencial vulneração de alguma cláusula pétrea” (BARROSO, 2023, p. 6).

### **5.5. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.696 – Inconstitucionalidade Formal por Vício de Iniciativa da Proposição Legislativa – Autonomia do Banco Central**

Em 26 de agosto de 2023, julgou-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.696, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Partido dos Trabalhadores (PT) contra o disposto na Lei Complementar (LC) 179 de 2021, “que define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores; e altera artigo da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964” (LEWANDOWSKI, 2021, p. 5), cujo relator foi o Ministro Lewandowski.

Conforme consta do relatório desse julgamento, os Partidos alegaram a nulidade da tramitação do Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 19 de 2019 – originário da LC 179/2021, por existência de vício insanável de iniciativa da proposição, porquanto essa iniciativa seria privativa do Presidente da República, conforme o art. 61, § 1º, inciso II, alíneas ‘c’ e ‘e’<sup>26</sup>, combinado com o art. 84, incisos III e XXV<sup>27</sup>, todos da CRFB/1988. Não obstante, o referido

---

<sup>26</sup> Art. 61 [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que

[...]

II - disponham sobre:

[...]

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, V;”

<sup>27</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

PLP 19/2019 aprovado no Congresso foi de iniciativa de um parlamentar, o Senador Plínio Valério, em flagrante ofensa aos dispositivos constitucionais mencionados.

Os autores da ADI ainda apontam como indicativo do vício de iniciativa privativa o fato de o PLP 19/2019 ter sido iniciado no Senado Federal (justamente por ter sido de iniciativa de senador), quando projetos de iniciativa do Presidente da República deveriam ter sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados<sup>28</sup>:

reforça a violação constitucional à iniciativa, e demonstra tratar-se, efetiva e verdadeiramente de uma proposta não oriunda do Executivo, o fato de que, diferente do PLP que deu autonomia ao Banco Central, os projetos de lei de iniciativa do Executivo federal devem ter, obrigatoriamente, sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados (LEWANDOWSKI, 2021, p. 7).

Na tentativa de convalidar esse vício, o Presidente da Câmara dos Deputados determinou de ofício a apensação ao PLP 19/2019 um outro, o PLP 112/2019, exatamente sobre a mesma matéria, só que esse sim de autoria do Executivo Federal. E ainda por cima fez isso “de atropelo, no dia da sessão de votação do PLP originado do Senado e após a divulgação do Parecer do relator da matéria” (LEWANDOWSKI, 2021, p. 8).

No entanto, esse apensamento do PLP 112/2019 do Executivo não teria o condão de sanar o vício de iniciativa, tanto porque é em si insanável, no entendimento dos autores, como porque o PLP 112/2019 já havia sido aprovado no Senado e, com a aprovação na Câmara, seguiu direto para a sanção presidencial. Ou seja, ainda que se considerasse o apensamento como meio viável de sanar o vício de iniciativa, restaria a necessidade de se cumprir o princípio do bicameralismo<sup>29</sup>, haja vista que o PLP apensado só teria tramitado na Câmara dos Deputados, mas não no Senado.

Uma solução lógica possível seria se, após o apensamento do PLP 112/2019, a Câmara dos Deputados tivesse rejeitado o PLP 19/2019 e aprovado o PLP 112/2019 como substitutivo e este tivesse voltado ao Senado Federal, em cumprimento ao disposto no art. 64 da CRFB/1988 (NASCIMENTO, 2022, p. 46). Contudo, além disso não ter acontecido, o que de fato se sucedeu, na narrativa dos autores da ADI, foi justamente o oposto, a Câmara dos

---

[...]

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

[...]

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;” (CRFB/1988).

<sup>28</sup> “Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados” (CRFB/1988).

<sup>29</sup> “Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora” (CRFB/1988).

Deputados na verdade aprovou o PLP 19/2019, de iniciativa do senador, e rejeitou o PLP 112/2019, de iniciativa do Executivo:

Mais relevante ainda, o fato de que o segundo parecer do relator do PLP 19/2019 (anexo), parecer este lido em plenário e sobre o qual a matéria foi discutida, apresenta a seguinte declaração de voto:

II.4 – Da Conclusão do Voto

Portanto, em resumo, declaro o seguinte voto:

Na Comissão de Finanças e Tributação, somos pela não implicação no aumento de despesas e/ou redução de receitas públicas, razão pela qual os Projetos de Leis Complementares nº 19 e 112, ambos de 2019, não têm implicação orçamentária e financeira.

Ainda por esta Comissão, no mérito, votamos pela aprovação do PLP nº 19, de 2019, e pela rejeição do PLP nº 112, de 2019 (LEWANDOWSKI, 2021, p. 8)

Não obstante essas alegações, existe o entendimento de que uma coisa é a competência para propor inicialmente a matéria legislativa, outra seria a limitação da capacidade de apresentar emendas. Não há no texto constitucional limites expressos que impeçam a apresentação de emendas parlamentares, as quais podem ser inclusive feitas na forma de substitutivos (art. 118 do RICD) com alteração de toda a matéria apresentada inicialmente, ainda que se trate de proposição legislativa cuja competência de iniciativa é privativa do Presidente da República, numa espécie de “iniciativa legislativa por empréstimo”. Então, seguindo esse raciocínio: “poder-se-ia considerar que a aprovação do PLP nº 19/2019 pela Câmara equivale a uma emenda substitutiva ao PLP nº 112/2019, e não a uma rejeição deste último. E como esse ‘substitutivo’ também foi aprovado pela Casa revisora, a ordem dos fatores não altera o produto” (NASCIMENTO, 2023, p. 49). E o suposto vício de iniciativa teria sido resolvido pelo fato de a autoridade competente ter se manifestado ainda no processo legislativo, não cabendo então o argumento de que supostamente teria havido uma usurpação dessa iniciativa pelo parlamentar (*Ibid.*).

No caso concreto narrado da ADI 6.696, teria havido a manifestação legítima da vontade dos três órgãos constitucionalmente necessários para a aprovação da matéria legislativa: o Senado Federal, por onde o PLP 19/2019 se iniciou de fato, a Câmara dos Deputados, que o aprovou, e o Executivo, que apresentou PLP 112/2019 com conteúdo compatível com o aprovado, o que teria suprido a exigência de iniciativa. Nesse caso, teria sido exercida a iniciativa por empréstimo, cuja “chave para o seu reconhecimento [pelo STF] estaria na similitude entre os textos, no caso, a partir do cotejo entre o PLP nº 112/2019 e o PLP nº 19/2019. Mas será que o STF teria que se debruçar artigo por artigo?” (NASCIMENTO, 2023, 49-50).

Na deliberação sobre o caso para emitir seu voto como relator, o Ministro Lewandowski asseverou que os requerentes, “ao inquinarem como maculado o ato normativo



por inteiro, [...] não se desincumbiram do ônus de indicar os dispositivos ou os blocos de artigos conexos do texto normativo atacado em conflito com o texto constitucional, deixando de fundamentar, como lhes competia, a ocorrência desse suposto vício” (LEWANDOWSKI, 2021, p. 16) e que nesse sentido só poderia reconhecer a ADI 6.696 em parte, apenas quanto à alegação de inconstitucionalidade formal da lei questionada, “considerando que é desnecessária a articulação, na inicial, do vício de cada uma das disposições da lei impugnada quando a inconstitucionalidade suscitada tem por escopo o reconhecimento de vício formal de toda a lei.” (ADI 2.182-MC/DF, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa)” (*ibid.* p. 18).

Ao debruçar-se sobre o mérito das questões pertinentes ao processo legislativo mais relevantes para esta discussão, o Relator asseverou que, no ordenamento jurídico brasileiro – diferentemente do preceituado pela *Enrolled Bill Doctrine* –, dada a gravidade do vício de iniciativa, a

“sanção executiva não tem força normativa para sanar vício de inconstitucionalidade formal, mesmo que se trate de vício de usurpação de iniciativa de prerrogativa institucional do Chefe do Poder Executivo” (ADI 6.337/DF, Rel. Min. Rosa Weber). Com o mesmo entendimento, cito as ADIs 700/RJ, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, e 2.867/ES, de relatoria do Ministro Celso de Mello (LEWANDOWSKI, 2021, p. 47).

Foi seguindo esse raciocínio que o Relator afastou a possibilidade de o vício de iniciativa ser sanado seja pela sanção, seja pela apensação de proposição com mesma matéria de autoria do Executivo, porque:

[...] se a posterior aquiescência do Presidente da República, pela sanção do PLP 19/2019, de autoria do Senador Plínio Valério, não poderia sanar o inescusável vício de iniciativa em situações que a prerrogativa dele foi usurpada, com muito mais razão o mero apensamento do PLP 112/2019, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Federal, não seria suficiente para tornar hígido processo legislativo maculado desde o nascedouro (LEWANDOWSKI, 2021, p. 48).

Nesse sentido, asseverou ainda mais ao afastar a argumentação apresentada pela Advocacia-Geral da União no sentido de que a apresentação de projeto pelo detentor da iniciativa encerraria a discussão sobre suposto vício de iniciativa, até mesmo de outros projetos de lei que tratem sobre a mesma temática e já tenham sido apresentados por quem não tinha a prerrogativa da iniciativa, pois “as normas constitucionais referentes à iniciativa de projetos de lei dessa espécie não admitem mitigação da forma pretendida, sob pena de afronta ao princípio da separação de poderes, o que torna insubsistente a alegação” (LEWANDOWSKI, 2021, p. 49).

Assim, o voto do Ministro Lewandowski, como relator da ADI 6.696, foi no sentido de acolher os argumentos sobre a existência de inconstitucionalidade formal da LC 179/202, porque “originada no Senado Federal, ao estabelecer condições e critérios para o funcionamento

do Banco Central do Brasil é, portanto, inconstitucional” (*ibid*). Porém, o Relator foi voto vencido nessa questão.

O Ministro Roberto Barroso abriu a divergência assentando que, nos sistemas presidencialistas, a competência plena para legislar é do Poder Legislativo e, nesse ponto, a reserva de iniciativa legislativa para o chefe do Poder Executivo que é previsão excepcional. Por isso, “essa restrição ao exercício da competência do Congresso Nacional deve ser interpretada com parcimônia e temperamento, como se passa com as situações de exceção em geral”, não cabendo, portanto, interpretações ampliativas da reserva de iniciativa legislativa, cujos casos devem estar previstos em normas constitucionais explícitas e inequívocas (BARROSO, 2021, p. 56).

Em seguimento a essa linha de raciocínio, Barroso apresentou o argumento divergente mais importante para o caso em discussão, o de que o entendimento sobre haver vício de iniciativa na apresentação do PLP 19/2019 adotava uma interpretação extensiva da norma Constitucional. Isso porque a LC 170/2021:

não dispôs sobre o regime jurídico dos servidores públicos do Banco Central do Brasil, que continua a ser disciplinado pela Lei nº 8.112/1990, aplicável a todos os servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e pela Lei nº 9.650/1998, que trata do plano de carreira dos servidores do Banco Central. Não houve qualquer alteração normativa nessas leis. A lei complementar tampouco criou ou extinguiu ministérios ou órgãos da Administração Pública [...] (BARROSO, 2021, p. 57).

Nessa linha, o Ministro Barroso segue seu voto divergente, assentando os entendimentos mais relevantes ao caso, que seriam posteriormente seguidos pela maioria do Tribunal. Apesar de entender não se tratar de caso de iniciativa privativa do Executivo, houve iniciativa presidencial na matéria, visto que, embora a sanção de fato não convalide o vício de iniciativa, conforme a jurisprudência do STF, houve, no caso em análise, inequívoca manifestação do Executivo sobre o assunto, com o envio da mensagem com o projeto de conteúdo “substancialmente idêntico” ao que estava em tramitação. Na mesma linha do raciocínio desenvolvido por Nascimento (2023) aqui apresentado, a Câmara dos Deputados teria observado o seu Regimento Interno na tramitação do PLP originário ao ter procedido aos apensamentos das matérias de conteúdos correlatos (art. 142, RICD) e por ter dado precedência a matéria vinda do Senado (art. 143, II, a, RICD).

Por fim, os outros Ministros votaram acompanhando os entendimentos aduzidos pelo Ministro Barroso, no sentido de negar provimento a ADI 6.696 e, no mérito, julgar improcedentes os pedidos, por considerar inexistente vício de constitucionalidade formal, bem

como por não reconhecer haver incompatibilidade material da LC 179/2021 com o texto constitucional.

Pode-se notar que esse se trata de um caso em que a Tese firmada no julgamento do Tema 1.120 deveria ter sido observada, mas foi afastada, em nítido *distinguishing*, por meio de aplicação de manobras hermenêuticas, tanto em relação à natureza da lei que foi aprovada e cuja inconstitucionalidade estava em discussão, como na incidência dos princípios que regeriam a situação concreta analisada. Embora o *distinguishing* não tenha sido explicitamente reconhecido em nenhum momento, é possível observar que estavam em discussão normas do processo legislativo federal que encontram “explícita e inequívoca” previsão constitucional, tal qual foi demonstrado pelo relator Lewandowski no seu voto, em relação à iniciativa privativa, por exemplo.

Mas, ainda assim, o Supremo afirmou a constitucionalidade da LC 179/2021 e das táticas legislativas usadas durante o processo legislativo, para o que inequivocamente teve de interpretar normas meramente regimentais, sem previsão constitucional – como no caso de apensamento de matérias com conteúdos semelhantes, sobre o poder de apresentar emendas parlamentares e sobre a preferência dada pela Câmara a projetos de lei vindos do Senado –, bem como usou recursos interpretativo para afastar do caso a aplicação de normas constitucionais sobre o processo legislativo que são notoriamente explícitas, como não só a da iniciativa, mas também as dos artigos 64 e 65, parágrafo único, da CRFB/1988.

Pelo voto divergente e vencedor do Ministro Barroso, ficou evidente a intenção de afastar a incidência da iniciativa privativa do Presidente da República pelo entendimento de que esse é um caso de exceção à “competência plena de legislar do Legislativo” – para o que inclusive faz comparação com o sistema presidencialista dos Estados Unidos da América –, e que, por isso, deveria ser aplicada restritivamente. Entende-se que esse é o argumento mais relevante do caso, porque foi o que lhe permitiu aplicar uma interpretação totalmente restritiva dos dispositivos constitucionais que versam sobre os casos em que a iniciativa é privativa do chefe do Poder Executivo, para, assim, afastar o entendimento de que a LC 179/2021 não tratar-se-ia de norma relativa aos servidores públicos nem de criação de órgãos públicos, apesar dos nítidos reflexos e implicações da LC nesse sentido.

Para além disso, o Ministro Barroso também reconhece – ainda que em *obiter dictum* – a possibilidade de convalidação de projetos de lei apresentados com o vício de iniciativa, ao afirmar que o fato de o Presidente da República manifestar sua vontade por meio de carta com projeto de lei “substancialmente idêntico” a projeto já em tramitação e já aprovado

por uma das casas seria o suficiente para sanar o vício, “ainda que a sanção presidencial não seja”!

Mas, não somente isso, o Ministro faz claras considerações interpretativas tanto dos regimentos internos das casas – mais nitidamente em relação ao da Câmara dos Deputados – como dos procedimentos seguidos no processo legislativo *in casu*, para dizer que “o regimento interno foi respeitado” e afastar totalmente a incidência do previsto explicitamente no parágrafo único do art. 65 da CRFB/1988, “sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora”, simplesmente não há como se afastar essas previsões explícitas do texto constitucional senão por meio de recursos hermenêuticos *extra ratio* – para além do sistema em análise, como quando faz recurso ao direito comparado para dar reforço à argumentação apresentada ou como também aconteceu no julgamento dos EDs no RE *leading case* do Tema 1.120 – ou por interpretação a normas que encontram previsões unicamente nos regimentos internos das casas legislativas, o que foi explicitamente vedado pela Tese fixada no julgamento do Tema 1.120.

Nesse caso, o Supremo não só interpretou as normas do RICD, para afirmar que “[a] Câmara dos Deputados cumpriu os preceitos regimentais que regulamentam a matéria ao apensar os dois projetos de conteúdo praticamente idêntico e ao atribuir precedência à proposição do Senado sobre a da Câmara” – fundamentos sem previsão no texto constitucional –, como ainda usou a Tese do Tema 1.120 justamente para se eximir de declarar a inconstitucionalidade. E ainda afirmou que “tal decisão somente seria passível de censura se visasse a contornar ou frustrar eventual reserva de iniciativa presidencial, o que não é o caso” (BARROSO, 2021, p 53), quando foi justamente isso que aconteceu.

Por fim, identificam-se também motivações políticas que orientaram o julgamento da Corte no sentido de não reconhecer a inconstitucionalidade formal da LC 179/2021. Porque essa lei complementar dispõe sobre um tema político extremamente sensível, por tratar da concessão de autonomia a um órgão da Administração Pública cujas funções são extremamente importantes no cenário político-econômico – razão pela qual se deveria ter observado com ainda mais rigor o devido processo legislativo, não, ao contrário, aplicarem-se manobras legislativas para aproveitar a janela de oportunidade. Essa constatação pode ser corroborada pela própria apresentação de “justificativa” para a decisão tomada, como se pode observar logo na ementa do acórdão referente ao julgamento:

7. [...] é fato indubitável que a questão da autonomia do Banco Central divide opiniões. Há visões como a dos autores da ação, segundo a qual ela retira de governos eleitos o controle sobre a política econômica e monetária. E há visões opostas, professadas por economistas e atores institucionais, como a OCDE e o Banco Mundial, de que a política monetária deve ser preservada das interferências políticas, muitas vezes

motivadas por interesses eleitorais de curto prazo e que cobram um preço alto no futuro.

8. Como se percebe, trata-se de questão essencialmente política, que não se situa no âmbito da interpretação constitucional, mas sim no plano da liberdade de conformação legislativa do Congresso Nacional. Como consequência, deve o Supremo Tribunal Federal ser deferente para com as escolhas políticas do Poder Legislativo (BARROSO, 2021, p.3).

### **5.6. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.968 – Questionamento da Aplicação do Regime de Urgência a Proposições Legislativas**

Em 22 de abril de 2022, o Plenário do STF julgou a ADI 6.968/DF, em face dos artigos 153 e 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do artigo 336 do Senado Federal, que dispõem sobre a tramitação de urgência de proposições legislativas nas respectivas casas legislativas. Essa ADI foi impetrada pelo Partido Verde, motivado pela tramitação do PL 191 de 2020, que dispunha sobre a mineração em terras indígenas e ao qual se tinha atribuído o rito de tramitação de urgência.

No entendimento do Partido Verde, o regime de urgência previsto nos referidos artigos teria hipóteses taxativas, mas haveria, tanto na Câmara como no Senado, a prática de atribuir o rito a qualquer proposição legislativa, sem que se apresentasse o necessário fundamento regimental. Essa prática violaria o devido processo legislativo e a Constituição, haja vista que o regime de urgência implicaria na diminuição das atribuições das comissões legislativas, cujas autoridade e competência estão disciplinadas no art. 58 da CRFB/1988.

Por conta disso, o partido fez um pedido alternativo para que ou se desse aos dispositivos interpretação conforme a Constituição – com as mencionadas restrições de hipóteses de aplicação do regime de urgência – e que, cautelarmente, se suspendessem as decisões não justificadas que aprovaram o regime de urgência, ou que fosse declarada a inconstitucionalidade dos artigos regimentais em questão.

O relator da ADI 6.968/DF, o Ministro Edson Fachin, julgou improcedente o pedido formulado no que tange a inconstitucionalidade dos artigos regimentais e foi acompanhado pelos outros ministros, por unanimidade. Em seu voto, Fachin apresentou o entendimento de que não há no texto constitucional norma que defina a exata atuação das comissões em relação às proposições legislativas apresentadas – sobre quais e quando cada comissão deveria se manifestar – e que, diante dessa omissão, caberia às Casas do Congresso definir como isso deve ocorrer. Cabe exclusivamente à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal fazer o juízo sobre as razões de suas proposições legislativas e o sobre o melhor momento de submeter um tema à votação:

Sobre essa perspectiva, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal entendeu que “a adoção do rito de urgência em proposições legislativas é prerrogativa regimental atribuída à Presidência da Casa Legislativa, consistindo em matéria genuinamente interna corporis, não cabendo ao STF adentrar tal seara” (MS 38.199-MC, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 04.02.22). Vale dizer, segundo a jurisprudência desta Corte, cabe exclusivamente às Casas do Congresso Nacional definir o momento em que uma votação deve ser realizada (FACHIN, 2022 p. 5).

Para além disso, Fachin assenta que a previsão regimental do regime de urgência não viola o devido processo legislativo, pois a manifestação majoritária para aprovar o requerimento de urgência, com a indicação prévia das hipóteses autorizativas, torna desnecessária fundamentação adicional. Exigir fundamentação extra importaria necessariamente um controle jurisdicional sobre a escolha adotada pelos parlamentares sobre a tramitação dos projetos de lei, o que é vedado pela jurisprudência do STF firmada no julgamento do Tema 1.120.

Nesse ponto, é interessante destacar que, embora deixe claro que no caso narrado seja vedado pela jurisprudência do STF o controle judicial da escolha das Casas do Congresso pelo regime de urgência, por se tratar de ato *interna corporis*, o Relator faz uma importante observação sobre a possibilidade de haver sim controle de constitucionalidade inclusive sobre vícios ocorridos durante a tramitação, ao que avoca a garantia de inafastabilidade de jurisdição (CRFB, art. 5º, XXXV) e a proteção aos direitos fundamentais:

Essa conclusão, frise-se, não significa – nem poderia – que normas aprovadas pelo Poder Legislativo, inclusive a que foi objeto do pedido de tutela incidental, sejam imunes ao controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário, desde que devidamente provocado, nem que eventuais vícios ocorridos durante a tramitação não possam ser examinados por este Tribunal, novamente, desde que devidamente provocado. O respeito à autonomia Congressual, consagrada na deferência às opções regimentais, é medida de fomento ao controle interno de constitucionalidade. Ela não reduz em nada a garantia de inafastabilidade, nem transfere o dever do Supremo Tribunal Federal de proteger os direitos fundamentais (FACHIN, 2022, p. 6-7).

Nesse caso fica claro que o Ministro reafirma o entendimento do Supremo quanto a possibilidade de o controle sobre o processo legislativo poder ser exercido com base no disposto em todo o texto constitucional, integralmente, conforme demonstra esse trecho em que menciona a possibilidade de novos julgamentos sobre o mesmo caso, se provado, bem como a inafastabilidade da jurisdição especialmente no pertinente a direitos fundamentais, como já se mostrou consagrado como possibilidade de controle, inclusive por entendimento doutrinário.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos casos e da discussão apresentada, percebeu-se que o Supremo Tribunal Federal consolidou sua jurisprudência no sentido de firmar um limite ao controle judicial sobre os atos do Poder Legislativo, especialmente no que tange ao processo legislativo constitucional. Em deferência ao princípio da separação dos poderes, o Tribunal tem primado pela sua autocontenção, o que se consolidou com a Tese fixada no Tema 1.120, usada como parâmetro para analisar os casos apresentados neste trabalho.

Conforme a jurisprudência analisada nos casos apresentados, constata-se que os julgamentos feitos pela Corte e por seus ministros monocraticamente demonstraram levar em consideração a tese firmada no Tema 1.120. O argumento das questões *interna corporis* – corolário do princípio da separação de poderes – foi utilizado em basicamente todas as discussões, até mesmo em caso que não se envolvia o processo legislativo. Em que pese se reconheça a possível subinclusão dos resultados retornados pelos termos de pesquisa empregados no sítio do Supremo para encontrar os casos que foram analisados.

Contudo, com base nas justificativas apresentadas pelos ministros do Supremo em seus julgamentos – tanto nos casos apreciados após a fixação da tese no julgamento do Tema 1.120 como em outros cuja *ratio* permanece vigente –, nas observações das análises feitas pela doutrina apresentada, bem como com base no disposto no próprio no texto da tese fixada, é possível afirmar que, em casos futuros levados à apreciação do Supremo, o entendimento firmado sobre o controle dos atos do Legislativo pode ser afastado, pois existe ampla margem de interpretação quando o parâmetro utilizado é todo o disposto na Constituição.

Para além disso, constatou-se como foi demonstrado pela análise da ADI 6.696, que a Tese fixada no julgamento do Tema 1.120 pode ser usada pelo Supremo Tribunal Federal justamente para se eximir de interferir nos assuntos do Legislativo, sob o argumento de se tratarem de questões *interna coporis*, ainda que consistam em caso de violações a normas constitucionais por meio de interpretações de normas regimentais e manobras legislativas.

Por fim, resta observar que o julgamento do Tema 1.120 ainda é muito recente, portanto ainda não decorreu tempo suficiente nem para o surgimento de possíveis casos difíceis, que forcem a mudança de entendimento da tese fixada, nem para a mudança nos membros da Suprema Corte, cuja composição pouco se alterou desde a decisão, o que torna mais fácil a manutenção do entendimento fixado, visto que os aplicadores da tese são basicamente os mesmos que participaram dos debates que precederam sua fixação.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões interna corporis. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 8, n. 2, p. 435-456, maio/ago. 2021. DOI: 10.5380/rinc.v8i2.8069.

BENASSI, Maria Laura Damasceno. **Das Medidas Protetivas da Lei de nº 11.340 de 2006, Sua Natureza Jurídica e Sua Aplicação no NUMAPE - Núcleo Maria da Pena**. Londrina: Simpósio de Extensão Universitária, 2017. Disponível em: [https://www.seti.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2019-08/uel\\_das\\_medidas\\_protetivas\\_da\\_lei\\_11340\\_2006.pdf](https://www.seti.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-08/uel_das_medidas_protetivas_da_lei_11340_2006.pdf). Acesso em: 08 dez. 2023.

BONAVIDES, Paulo. Jurisdição constitucional e legitimidade (algumas observações sobre o Brasil). **Estudos Avançados**, [S. l.], v. 18, n. 51, p. 127-150, 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10003>. Acesso em: 30 dez. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 nov. 2023.

BRASIL. **Emenda à Constituição n. 97, de 2017**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm). Acesso em: 02 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em 29 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6868/DF**. **Direito** Constitucional e Administrativo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Autonomia do Banco Central do Brasil. Requerentes: Partido Socialismo e Liberdade e Partido dos Trabalhadores. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 28 de agosto de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758666361>. Acesso em: 09 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6868/DF**. Constitucional. Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Processo Legislativo. Requerimento de Urgência. Constitucionalidade. Necessidade de fundamentação concreta para o reconhecimento da urgência. Matéria interna corporis. Ação julgada improcedente. Requerente: Partido Verde. Requeridos: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Relator: Ministro Edison Fachin, 22 de abril de 2022. Disponível em:



<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760833559>. Acesso em 09 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança 37083/DF**. Denúncia por crime de responsabilidade contra o chefe do Poder Executivo. Omissão do Presidente da Câmara dos Deputados. Ausência de direito líquido e certo dos impetrantes. Agravante: Thiago Santos Aguiar de Pádua e outros. Agravado: Presidente da República. Relator: Ministro Nunes Marques, 13 de março de 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468698/false>. Acesso em: 27 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança 37187/DF**. Denúncia por crime de responsabilidade contra o chefe do Poder Executivo. Omissão do Presidente da Câmara dos Deputados. Ausência de direito líquido e certo dos impetrantes. Agravante: Adriano Oliveira da Luz e outros. Agravado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Nunes Marque, 14 de março de 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468702/false>. Acesso em: 27 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança 38034/DF**. Alegada omissão do presidente da Câmara dos Deputados: requerimento de afastamento do Presidente da República. Ausência de direito líquido e certo dos impetrantes. Agravante: Rui Goethe da Costa Falcão e outros. Agravado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, 23 de maio de 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur465131/false>. Acesso em: 27 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança 38133/DF**. Alegada omissão na leitura de denúncia por crime de responsabilidade do Presidente da República. Ausência de direito líquido e certo dos impetrantes. Agravante: Rodrigo Alonco e outros. Agravado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, 23 de maio de 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur465130/false>. Acesso em: 27 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança 38208/DF**. Alegado impedimento do Presidente da Câmara dos Deputados para officiar no processo de impeachment do Presidente da República. Suposta obrigação de remessa da denúncia ao sucesso regimental. Ausência de direito líquido e certo. Agravante: Paulo Sérgio de Albuquerque Coelho Filho. Agravado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, 23 de maio de 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur465137/false>. Acesso em: 27 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança 39154/DF**. Direito Constitucional. Atos dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional. Participação dos partidos em comissões mistas. Plenário. Agravantes: Partido Novo e outros. Agravados: Presidentes das Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Relator: Ministro Roberto Barroso, 28 de agosto de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360695420&ext=.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário 1297884/DF**. Embargos de Declaração em Recurso Extraordinário com repercussão geral

reconhecida. Tema 1120. Separação de poderes e controle de constitucionalidade em relação à interpretação de normas regimentais das casas legislativas. Embargos de Declaração reconhecidos e providos. Plenário. Embargante: Ministério Público Federal. Embargado: Gean Lima da Silva. Relator: Ministro Dias Toffoli, 01 de set. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360646955&ext=.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 39289/DF**. Ato da Mesa da Câmara dos Deputados. Alegação de violação a cláusula pétreia. Aprovação da PEC 45/2019 na CD. Perda de Objeto. Alegação de violação ao devido processo legislativo. Interpretação do RICD. Ato interna corporis. Impossibilidade de intervenção judicial. Tema 1.120 da repercussão geral. Negativa de prosseguimento. Impetrante: Luiz Philippe de Orleans e Bragança. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Luiz Fux, 15 de agosto de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360098606&ext=.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 39303/DF**. Ato da Mesa da Câmara dos Deputados. Alegação de violação a cláusula pétreia. Aprovação da PEC 45/2019 na CD. Perda de Objeto. Alegação de violação ao devido processo legislativo. Interpretação do RICD. Ato interna corporis. Impossibilidade de intervenção judicial. Tema 1.120 da repercussão geral. Negativa de prosseguimento. Impetrante: Alexandre Ramagem Rodrigues. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Luiz Fux, 15 de agosto de 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1423559/false>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 36213/DF**. Ato da Mesa n. 68/2010. Distribuição de gabinetes remanescentes, dispensa de sorteio para “o cônjuge, pai, filho ou irmão de Titular não reeleito da Legislatura vigente”. Denegado. Decisão Monocrática. Impetrante: Marcelo Calero Faria Garcia. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Edson Fachin, 26 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1373340/false>. Acesso em: 20 de nov. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1373340/false>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 36213/DF**. Decisão Liminar no Mandado de Segurança 36213/DF. Indeferimento da Liminar. Decisão Monocrática. Decisão do Presidente. Impetrante: Marcelo Calero Faria Garcia. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Edson Fachin. Presidente: Ministro Dias Toffoli, 21 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355629303&ext=.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 39154/DF**. Direito Constitucional. Atos dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional. Participação dos partidos em comissões mistas. Decisão Monocrática. Impetrantes: Partido Novo e outros. Impetrados: Presidentes das Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Relator: Ministro Roberto Barroso, 21 de junho de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359111639&ext=.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição ARESV/PGR N° 280081/2021**. Petição de Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário 1297884 com repercussão geral reconhecida. Tema 1120. Ministério Público Federal – Procuradoria-Geral da República. Separação de poderes e controle de constitucionalidade em relação à interpretação de normas regimentais das casas legislativas. Recorrente: Gean Lima da Silva. Recorrido: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Relator: Ministro Dias Toffoli, 12 de ago. 2021. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6044054>. Acesso em 01 de dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1297884 DF**. Recurso extraordinário. Matéria criminal. Utilização de arma branca no roubo majorado (CP, art. 157, § 2º, inciso I). Exclusão da causa de aumento decorrente da revogação promovida pelo art. 4º da Lei nº 13.654/2018. Declaração de inconstitucionalidade formal do artigo em tela pelo Órgão Especial do TJDFT. Possibilidade de controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas. Relevância da matéria constitucional. Existência de repercussão geral. Recorrente: Gean Lima da Silva. Recorrido: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Relator: Ministro Dias Toffoli, 17 de dezembro de 2020. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345675165&ext=.pdf>. Acesso em 20 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1297884/DF**. Repercussão geral. Tema nº 1.120 da sistemática de repercussão geral. Lei nº 13.654/2018, art. 4º. Declaração incidental de inconstitucionalidade formal do artigo em tela pelo Órgão Especial do TJDFT [...]Recurso ao qual se dá provimento [...]. Plenário. Recorrente: Gean Lima da Silva. Recorrido: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Relator: Ministro Dias Toffoli, 14 de junho de 2021. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347186025&ext=.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 266**. Não cabe mandado de segurança contra lei em tese. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [1963]. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2459>. Acesso em: 30 de nov. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ato da Mesa n. 88/2006**. Estabelece critérios para a distribuição dos gabinetes parlamentares e respectivas vagas de estacionamento. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2006]. Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD19OUT2006SUP.pdf#page=3>. Acesso em 25 nov. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ato da Mesa n. 68/2010**. Altera o Ato da Mesa n. 88, de 18 de outubro de 2006. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2010]. Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03DEZ2010SUP.pdf#page=3>. Acesso em: 22 nov. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Questão de Ordem n. 5. 2023**. Questiona a criação do Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater a PEC 45/2019. Brasília, DF: Câmara dos

Deputados, [2023]. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2245685&filenome=Tramitacao-PEC%2045/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2245685&filenome=Tramitacao-PEC%2045/2019). Acesso em 26 nov. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução n. 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2023]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%202-2023.pdf>. Acesso em 20 nov. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CONGRESSO NACIONAL. **Resolução n, 1 de 1970 do Congresso Nacional**. Cria o Regimento Comum. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2023]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/59501/97171143/RCCN.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2023.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade 20180020058025ARI**. Arguição de Inconstitucionalidade. Art. 4º da Lei 13.654/18. Processo Legislativo. Vício na Tramitação do Projeto de Lei no Senado Federal. Conselho Especial. Arguinte: Desembargador Relator da APR 2017 07 1 010160-6. Arguido: não há. Relatora: Desembargadora Vera Andrichi, 23 de outubro de 2018. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>. Acesso em: 25 nov. 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 36 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Volume I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010.

LAGES, Cíntia Garabini. *Interna Corporis Acta* e os limites do controle judicial dos atos legislativos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, vol. 6, n. 2, p. 82-95, out. 2016.

LIMA, Flávia Danielle Santiago. Perdedores no Congresso Nacional e no STF: A judicialização das questões interna corporis. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, vol. 18 n. 115, p. 307-330, jun./set. 2016.

**Macmillan Contemporary Dictionary**, New York, NY: Macmillan Publishing Co., Inc., 1979.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Manual de Direito Constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

NASCIMENTO, Roberta Simões. O que é o devido processo legislativo?. **Jota**, 17 fev. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/o-que-e-o-devido-processo-legislativo-17022021>. Acesso em: 08 dez. 2023.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Erolled Bill Doctrine (EDB). **Jota**, 07 jul. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/enrolled-bill-doctrine-ebd-07072021>. Acesso em: 08 dez. 2023.

NASCIMENTO, Roberta Simões. O direito parlamentar e o tema 1.120 da repercussão do STF. **Jota**, 20 jan. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/direito-parlamentar-stf-20012021>. Acesso em 08 dez. 2023.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **Estudos de Direito Constitucional Parlamentar**. São Paulo: Editora JusPodium, 2023.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado n. 149, de 2015**. Altera o Código Penal para prever aumento de pena para o crime de roubo praticado com o emprego de arma de fogo ou de explosivo ou artefato análogo que cause perigo comum. Brasília, DF: Senado Federal [2015]. Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3599802&ts=1630446018156&disposition=inline&\\_gl=1\\*\\_1elpe6e\\*\\_ga\\*NzAwMjgwMzI0LjE2ODk5ODY5MjA.\\*\\_ga\\_CW3ZH25XMK\\*MTcwMTgzNDU2OC4xMS4xLjE3MDE4MzQ3NTcuMC4wLjA](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3599802&ts=1630446018156&disposition=inline&_gl=1*_1elpe6e*_ga*NzAwMjgwMzI0LjE2ODk5ODY5MjA.*_ga_CW3ZH25XMK*MTcwMTgzNDU2OC4xMS4xLjE3MDE4MzQ3NTcuMC4wLjA). Acesso em: 24 nov. 2023.

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 93, de 1970**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Diário Oficial do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, [2023]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 20 nov. 2023.

SCHMITT, Carl. **Teoría de La Constitución**. Madrid: Alianza Ed, 2009.

WRIT, Conselho Nacional do Ministério Público, [S.N.]. Disponível em: <https://www.cntp.mp.br/portal/institucional/476-glossario/7736-writ>. Acesso em: 08 dez. 2023