



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

FELIPE SAMPAIO DE OLIVEIRA

**CONTROLE JUDICIAL DE ATOS DO PROCESSO LEGISLATIVO VIOLADORES DE
NORMAS CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS**

BRASÍLIA
2018

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

FELIPE SAMPAIO DE OLIVEIRA

CONTROLE JUDICIAL DE ATOS DO PROCESSO LEGISLATIVO VIOLADORES DE NORMAS
CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS

Monografia apresentada à Faculdade de Direito
da Universidade de Brasília (UnB) como
requisito parcial para obtenção do grau de
bacharel.

Orientador: Prof. Dr. João Costa Neto

BRASÍLIA

2018

FELIPE SAMPAIO DE OLIVEIRA

CONTROLE JUDICIAL DE ATOS DO PROCESSO LEGISLATIVO VIOLADORES DE NORMAS
CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS

Monografia apresentada à Faculdade de Direito
da Universidade de Brasília (UnB) como
requisito parcial para obtenção do grau de
bacharel.

Aprovado em:

Banca examinadora:

João Costa Neto

Rafael Campos Soares da Fonseca

Marcelo Luis Koch

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Paulo e Cristina, pelo amor, carinho e compreensão;

Ao meu irmão Pedro pela amizade;

Ao meu orientador, Professor João Costa Neto, pela confiança, apoio e amizade;

Aos amigos e parentes, pelo apoio.

“Tudo quanto aumenta a liberdade, aumenta a
responsabilidade”.

VICTOR, Hugo. **Actes et paroles: Depuis l'exil.**
1870-1876 – Vol. 3 – M. Lévy, 1876, p.XLII

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar abordagens mais recentes sobre o controle judicial dos atos do processo legislativo. A supremacia da Constituição leva ao exaurimento de antigas teorias que consagravam a imunidade dos atos *interna corporis*. Defende-se o controle judicial de atos violadores das normas referentes ao processo legislativo, sejam elas de âmbito constitucional ou regimental, com o objetivo de se assegurar a supremacia constitucional.

Palavras-chave: Constituição. Supremacia. Controle Judicial. *Interna Corporis*. Separação de poderes.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the recent approaches on the judicial review of the legislative process. The supremacy of the Constitution superseded old theories that highlighted the immunity of *interna corporis* acts. The judicial control of acts that violates either constitutional or regimental rules of the legislative process is proposed in order to ensure the constitutional supremacy.

Keywords: Constitution. Supremacy clause. Judicial review. Interna Corporis. Separation of powers

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 SEPARAÇÃO DE PODERES E SUPREMACIA CONSTITUCIONAL	13
1.1 Constitucionalismo	13
1.1.1 Constitucionalismo liberal	14
1.1.2 Constitucionalismo social.....	14
1.1.3 Constitucionalismo contemporâneo	15
1.2 Separação de poderes.....	16
1.3 Supremacia da Constituição	19
1.4 Soberania do Parlamento e <i>judicial review</i> na Inglaterra	20
2 JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	25
3 CRÍTICAS À JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS	49

INTRODUÇÃO

A Declaração Inglesa de Direitos de 1689 afirma:¹

1º. Que é ilegal o pretendido poder de suspender leis, ou a execução de leis, pela autoridade real, sem o consentimento do Parlamento.

2º. Que é ilegal o pretendido poder de revogar leis, ou a execução de leis, por autoridade real, como foi assumido e praticado em tempos passados.

[...]

9º. Que a liberdade de expressão, e debates ou procedimentos no Parlamento, não devem ser impedidos ou questionados por qualquer tribunal ou local fora do Parlamento.

Essa Declaração permitiu, na Inglaterra, o surgimento da monarquia constitucional parlamentarista, por meio da qual o Parlamento se pôs em condição de supremacia perante o monarca. A alteração do papel do Parlamento levou à formação da teoria dos atos *interna corporis* (na Inglaterra chamada de *internal proceedings*), como maneira de defender a sua soberania frente ao monarca.²

Conforme essa teoria, os atos internos do Parlamento não poderiam ser fiscalizados por qualquer órgão externo, mesmo os integrantes do Poder Judiciário, uma vez que o controle resultaria na perda de sua autonomia. Uma das principais funções dessa declaração foi a de limitar os poderes do monarca frente aos do Parlamento. Ela foi “imaginada com o propósito de assegurar a independência absoluta do Parlamento – poder dotado de soberania – e de seus membros no exercício de suas funções frente aos demais órgãos do Estado”. A teoria da insindicabilidade judicial dos atos *interna corporis* se baseia na ideia de soberania parlamentar.³

¹ *Declaração Inglesa de Direitos de 1689*. Disponível em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/a-declaracao-inglesa-de-direitos-1689.html>>. Acesso em: 5 set 2018.

² SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 95.

³ SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 96.

Na época do surgimento da teoria do *internal proceedings*, ainda não existia no mundo uma Constituição escrita. As constituições dos Estados americanos (a da Virgínia é de 1776), a Constituição norte americana de 1787 e a Constituição francesa de 1789 são consideradas as primeiras constituições escritas^{4 5 6}.

Os órgãos colegiados, como os Parlamentos, precisam, para exercer de maneira adequada suas atribuições, de normas jurídicas referentes à sua organização e ao seu funcionamento específico. Esses conjuntos de normas consubstanciam-se nos “regimentos e se desincumbem da ordenação dos assuntos (ditos internos) afetos à competência das Casas Legislativas”.⁷

A Constituição Federal estabelece a competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para “elaborar seu regimento interno” (arts. 51, III e 52, XII) e para “dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias” (arts. 51, IV e 52, XIII).

Silva Filho afirma que competem aos regimentos internos a enorme “tarefa de disciplinar, de forma minudente e exaustiva, todos os assuntos que se fazem necessários à prossecução da missão legislativa”.⁸

Desde o início vale ressaltar que, apesar de possuírem autonomia para elaborar os seus regimentos internos, essa competência não pode, de maneira alguma, ser exercida com violação à Constituição.⁹

Em relação ao valor jurídico dos regimentos internos, Ruy Barbosa afirma que não há qualquer diferença essencial entre eles e as leis. Eles têm em comum “o caráter de

⁴ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002. p.33-34

⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p.198.

⁶ SARLET, Ingo. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 43.

⁷ SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 62.

⁸ SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 58.

⁹ SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 63.

império e inviolabilidade a respeito dos entes, individuais ou coletivos, a cujos atos e relações têm por objetivo servir de norma”.¹⁰

No mesmo sentido, Canotilho diz que:¹¹

o acto normativo – regimento – que estabelece as normas necessárias à organização e funcionamento da Assembleia da República não é um regulamento, mas um estatuto; é uma lei estatutária. Só o peso de uma tradição que relegava os chamados regulamentos administrativos (Verwaltungsanordnungen) para o campo meramente interno e que não reconhecia às normas organizatórias um carácter jurídico pode justificar que, ainda hoje, o estatuto de um órgão de soberania seja qualificado de regulamento interno.

Luiz Henrique Cascelli de Azevedo afirma que o Regimento Interno de uma Casa Legislativa “não é um simples caderno procedimental, mas uma peça normativa, constituindo-se, em verdade, na fonte do direito parlamentar”.¹² Para o autor, o Regimento Interno “é um complemento direto das disposições constitucionais no que diz respeito ao Congresso Nacional e ao processo legislativo que nessa instância se desenvolve. Desse modo, a própria Constituição atribui força normativa ao Regimento, como se este tivesse uma natureza constitucional”.¹³

No presente trabalho, a definição do termo controle será aquela utilizada por Carvalho: “processo de verificação e concretização, quando inexistente, da compatibilidade entre certos fatos (plano do ‘ser’) e um determinado paradigma prévio (plano do ‘dever-ser’)”.¹⁴

¹⁰ BARBOSA, Ruy. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. v. 2. p. 32. apud SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 76.

¹¹ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003. p. 855.

¹² AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli. Comentário ao artigo 51, III. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STREK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1049.

¹³ AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli. Comentário ao artigo 51, III. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STREK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1049.

¹⁴ CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle judicial e processo legislativo: a observância dos regimentos internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 77.

O presente trabalho tem por objetivo analisar se, no Estado Democrático de Direito, é possível admitir que alguns atos do Poder Legislativo sejam insuscetíveis de controle judicial. O enfoque será dado à possibilidade ou não de controle judicial de atos do processo legislativo violadores de normas regimentais, uma vez que o controle judicial de atos violadores de normas constitucionais é amplamente aceito pela doutrina e pelo Supremo Tribunal Federal.

No capítulo primeiro serão apresentados os conceitos de constitucionalismo, separação de poderes e supremacia da Constituição. Esses conceitos são essenciais para se analisar a possibilidade de controle judicial de atos do processo legislativo.

No capítulo segundo serão apresentadas as decisões do Supremo Tribunal Federal referentes ao controle judicial desses atos do processo legislativo.

No capítulo terceiro será feita uma análise crítica dessas decisões do Supremo Tribunal Federal, utilizando os conceitos apresentados no capítulo segundo.

1 SEPARAÇÃO DE PODERES E SUPREMACIA CONSTITUCIONAL

1.1 Constitucionalismo

André Ramos Tavares apresenta quatro sentidos para o termo constitucionalismo:¹⁵

Numa primeira acepção, emprega-se a referência ao movimento político-social com origens históricas bastante remotas que pretende, em especial, limitar o poder arbitrário. Numa segunda acepção, é identificado com a imposição de que haja cartas constitucionais escritas. Tem-se utilizado, numa terceira concepção possível, para indicar os propósitos mais latentes e atuais da função e posição das constituições nas diversas sociedades. Numa vertente mais restrita, o constitucionalismo é reduzido à evolução histórico-constitucional de um determinado Estado.

Canotilho afirma que o constitucionalismo “é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade”. Para o autor, o constitucionalismo moderno é uma “técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos”.¹⁶

O constitucionalismo é mais que uma simples técnica constitucional, sendo uma *técnica de liberdade* “por meio da qual os direitos fundamentais são garantidos em face do Estado”.¹⁷

No mesmo sentido, Jorge Miranda afirma que o Estado Constitucional é aquele “assente numa Constituição fundadora e reguladora tanto de toda a sua organização como da relação com os cidadãos e tendente à limitação do poder”.¹⁸ O autor afirma que os elementos caracterizadores do constitucionalismo são:¹⁹

- a) A Constituição como fundação ou refundação do ordenamento estatal;
- b) A Constituição como sistematização racionalizadora das normas estatutárias do poder e da comunidade;

¹⁵ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002. p.1

¹⁶ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003. p. 51.

¹⁷ NOVELINO, Marcelo. *Curso direito constitucional*. 13. ed. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 49

¹⁸ MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 33.

¹⁹ MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 168-169.

c) A Constituição como lei, como conjunto de normas de fonte legal, e não consuetudinária ou jurisprudencial (mesmo se, depois, acompanhadas de normas destas origens).

1.1.1 Constitucionalismo liberal

O constitucionalismo liberal determina que o poder do Estado seja juridicamente limitado em favor da liberdade individual. Ele apareceu como maneira de superação do Absolutismo, no qual os reis não se sujeitavam ao Direito.²⁰

Ressalta-se que há uma divergência sobre a denominação do constitucionalismo referente ao período do Estado Liberal de Direito. Souza Neto e Sarmento e Canotilho o chamam de constitucionalismo moderno. Kildare, de constitucionalismo liberal. Essa diferença de nomenclatura é irrelevante para o presente trabalho e será adotada a nomenclatura “constitucionalismo liberal”.

Kildare afirma que o constitucionalismo liberal possui, “na sua essência, a construção do individualismo fundada na inação do poder estatal e na propriedade privada”.²¹

São três as bases do constitucionalismo liberal: a restrição do poder dos governantes, por meio da separação dos poderes; a garantia de direitos individuais, criados como direitos negativos oponíveis ao Estado; e a necessária legitimação do governo pelos governados, por meio da democracia representativa.²²

1.1.2 Constitucionalismo social

O primeiro pós-guerra leva a uma profunda modificação na concepção do constitucionalismo liberal: as Constituições deixam de ser sintéticas e tornam-se analíticas, prevendo os chamados direitos econômicos e sociais; a democracia liberal-

²⁰ SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 58.

²¹ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: teoria do estado e da constituição*. 21. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015. p. 275.

²² SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 60.

econômica cede à democracia social, por meio da intervenção estatal na ordem econômico-social.²³

Também há uma divergência sobre a denominação do constitucionalismo referente ao período do Estado Social. Souza Neto e Sarmento o chamam de constitucionalismo social; Novelino, de constitucionalismo clássico. Essa diferença de nomenclatura é irrelevante para o presente trabalho e será adotada a nomenclatura “constitucionalismo social”.

Jorge Miranda ressalta que o Estado social de Direito é uma segunda fase do Estado constitucional de Direito, por dois motivos: (i) a liberdade ainda se mantém como o valor básico da vida coletiva e a limitação do poder político continua sendo uma finalidade permanente; (ii) o povo continua sendo o titular do poder político.²⁴

1.1.3 Constitucionalismo contemporâneo

Alterações expressivas nas características do constitucionalismo começam a ser percebidas na Europa continental no segundo pós-guerra.

Uadi Lammêgo Bulos apresenta as características gerais do constitucionalismo contemporâneo:²⁵

I) Fase marcada pela existência de documentos constitucionais amplos, analíticos, extensos; II) alargamento dos textos constitucionais, isentando os indivíduos das coações autoritárias em nome da democracia política, dos direitos econômicos, dos direitos dos trabalhadores; III) disseminação da ideia de constituição-dirigente, que diverge daquela visão tradicional de constituição, que a concebe como lei processual definidora de competências e reguladora de processos; IV) um setor significativo da constitucionalística contemporânea propõe a implantação de textos constitucionais pormenorizados, criticando a ideia de constituição como mero instrumento de governo; V) advento de novos arquétipos de compreensão constitucional, que vieram a enriquecer a Teoria Geral das Constituições [...]; VI) nas constituições contemporâneas, os direitos fundamentais apresentam-se na *vertente* axiológica (espelham a tábua de valores presentes no meio social) e na *vertente* praxeológica (dimensão operativa do constitucionalismo contemporâneo).

²³ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: teoria do estado e da constituição*. 21. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015. p. 276.

²⁴ MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 40.

²⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 21.

Com o advento do constitucionalismo contemporâneo, a leitura clássica da separação de poderes, que impunha rígidas limitações ao trabalho do Poder Judiciário, curva-se a posições mais favoráveis ao protagonismo judicial em defesa dos valores constitucionais. Ao invés de visões estritamente majoritárias do princípio democrático, surgem teorias de democracia mais substantiva, que permitem amplas restrições aos poderes do legislador em nome dos direitos fundamentais e da proteção das minorias.²⁶

1.2 Separação de poderes

A contemporânea formulação da separação de poderes fundamenta-se nos pensamentos de Locke e de Montesquieu.²⁷

Locke dissertou sobre a separação de poderes, afirmando existir três poderes: legislativo, executivo e federativo.

O filósofo inglês afirma que “o poder legislativo é aquele que tem competência para prescrever segundo que procedimentos a força da comunidade civil deve ser empregada para preservar a comunidade e seus membros”.²⁸

O poder executivo é responsável pela “execução das leis internas da sociedade sobre todos aqueles que dela fazem parte”.²⁹

Já o poder federativo é aquele responsável por “fazer a guerra e a paz, ligas e alianças, e todas as transações com todas as pessoas e todas as comunidades que estão fora da comunidade civil”.³⁰

Sobre a necessária separação dos poderes executivo e legislativo, o autor afirma que “não convém que as mesmas pessoas que detêm o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar as leis, pois elas poderiam se isentar da obediência

²⁶ SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 179.

²⁷ CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle judicial e processo legislativo: a observância dos regimentos internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 138.

²⁸ LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Igor César F. A. Gomes (org.) Tradução de: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. São Paulo: Editora Vozes, 1994. p. 74.

²⁹ LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Igor César F. A. Gomes (org.) Tradução de: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. São Paulo: Editora Vozes, 1994. p. 75.

³⁰ LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Igor César F. A. Gomes (org.) Tradução de: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. São Paulo: Editora Vozes, 1994. p. 75.

às leis que fizeram, e adequar a lei a sua vontade, tanto no momento de fazê-la quanto no ato de sua execução”.³¹

Para Locke, o judiciário não é um poder autônomo. A atribuição de resolver concretamente os conflitos resultantes da aplicação da lei estaria englobada pelo executivo, a quem cabe aplicar a lei.³²

Apesar de Montesquieu não ter sido o primeiro a discorrer sobre a separação entre os poderes (ou funções) do Estado³³, ele sistematizou tal separação. A sua teoria da separação de poderes tornou-se um dos fundamentos do Estado Democrático Liberal e engloba “tanto a distribuição, a limitação e o controle do poder político, quanto a distribuição racional do Estado”.³⁴

Montesquieu associa a separação de poderes ao conceito de liberdade, afirmando que “existe também uma nação no mundo que tem como objeto direto de sua constituição a liberdade política. Vamos examinar os princípios sobre os quais ela se fundamenta”.³⁵

No princípio da separação de poderes já está incluída a ideia de controle recíproco entre os diversos órgãos estatais (*checks and balances*), com a finalidade de se garantir “uma atuação concertada, equilibrada e harmônica”. Esse sistema de freios e contrapesos é necessário para controlar eventuais abusos por parte de cada um dos poderes.³⁶

Exemplificando esse controle recíproco entre os órgãos estatais, Montesquieu afirma que “Se o poder executivo não tiver o direito de limitar as iniciativas do corpo

³¹ LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Igor César F. A. Gomes (org.) Tradução de: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. São Paulo: Editora Vozes, 1994. p. 75

³² ALBUQUERQUE, Armando. *A teoria lockeana da separação de poderes*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4129304d04cff4cb>>. Acesso em: 25 out. 2018.

³³ John Locke já o fizera no livro Segundo Tratado sobre o Governo Civil.

³⁴ ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. *Judicialização da política no Brasil: influência sobre atos interna corporis do Congresso Nacional*. 2012. 135 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 24.

³⁵ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. Apresentação: Renato Janine. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes. p. 167.

³⁶ SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 34.

legislativo, este será despótico”³⁷. Já o legislativo “tem o direito e deve ter a faculdade de examinar de que maneira as leis que criou foram executadas”.³⁸

Os autores da Constituição norte-americana também possuíam essa preocupação com a concentração do poder político. Inspirados nos pensamentos de Locke e Montesquieu, organizaram um modelo constitucional que tem como característica uma combinação das ideias de separação de poderes e dos pesos e contrapesos (*checks and balances*).³⁹

Assim, a separação de poderes pode ser compreendida sob dois aspectos “distintos e quase simétricos: a proibição de interferência de um dos órgãos do Estado sobre outro e a obrigatoriedade de que nenhum órgão possa escapar do controle dos demais”.⁴⁰

García-Pelayo afirma, sobre a formulação inicial da separação de poderes, que:⁴¹

A divisão de poderes baseava-se originariamente em uma fundamentação sociológica, na medida em que cada um dos poderes do Estado se sustentava sobre uma realidade social autônoma, de modo que a independência de cada poder tinha como infraestrutura a autonomia dos seus portadores: o Executivo se sustentava sobre a instituição monárquica; o Legislativo, dividido em duas câmaras, sobre os estamentos da nobreza e do terceiro estado; e o Judiciário era integrado pelo estamento de toga. No entanto, há muito tempo, tanto a redução do poder do Estado a três potestades como as realidades sociais sobre as quais elas se sustentavam deixaram de ter vigência.

Canotilho ressalta a dupla dimensão da separação de poderes: (a) positiva, que define a ordenação e organização dos poderes constituídos; (b) negativa, que estabelece limite e controles entre eles.⁴²

³⁷ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. Apresentação: Renato Janine. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes. p. 174.

³⁸ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. Apresentação: Renato Janine. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes. p. 174.

³⁹ CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle judicial e processo legislativo: a observância dos regimentos internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 146.

⁴⁰ CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle judicial e processo legislativo: a observância dos regimentos internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 146.

⁴¹ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As transformações do Estado contemporâneo*. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 45.

⁴² CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina. p. 137.

O princípio da separação de poderes é o principal fundamento usado para defender a impossibilidade de controle dos atos *interna corporis*. No entanto, esse princípio decorre da própria Constituição, que também afirma que todos os poderes sofrem limitações e que eles devem atuar de maneira harmoniosa.

O princípio da separação de poderes não é anterior à Constituição, mas é construído a partir dela. O nome “separação de poderes” recebe críticas, uma vez que o poder estatal é uno. Desse modo, prefere-se o nome de “separação ou distribuição de funções desse Poder uno”.⁴³

1.3 Supremacia da Constituição

Canotilho afirma que a supremacia da Constituição se revela em três perspectivas:⁴⁴

(1) as normas de direito constitucional constituem uma *lex superiore* que recolhe o fundamento de validade em si própria (*autoprímazia normativa*); (2) as normas de direito constitucional são normas de normas (*norma normarum*), afirmando-se como fonte de produção jurídica de outras normas (normas legais, normas regulamentares, normas estatutárias); (3) a superioridade normativa das normas constitucionais implica o princípio da conformidade de todos os actos dos poderes políticos com a constituição.

Sobre a supremacia da Constituição, José Afonso da Silva afirma que:⁴⁵

Nossa Constituição é rígida. Em consequência, é a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro. Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos. Por outro lado, todas as normas que integram a ordenação jurídica só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal.

⁴³ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: teoria do estado e da constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2015. p. 182.

⁴⁴ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina. p. 137.

⁴⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 46.

Sarmiento afirma que a supremacia constitucional utiliza dois institutos jurídicos para se impor:⁴⁶

A rigidez da Constituição, que demanda para alteração dos preceitos constitucionais um procedimento mais difícil do que aquele exigido para elaboração da legislação infraconstitucional; e o controle de constitucionalidade dos atos normativos, que permite a invalidação daqueles que contrariem a Constituição.

Todos os atos e atribuições do Parlamento devem ser exercidos apenas "se e na medida em que conformados pela Constituição".⁴⁷ Com a consagração do Estado de Direito e com o princípio da supremacia da Constituição, temos a "incorporação do Parlamento ao Estado de direito e, dessa forma, o direito parlamentar se integra ao ordenamento jurídico geral do Estado e é passível de controle perante os tribunais".⁴⁸

1.4 Soberania do Parlamento e *judicial review* na Inglaterra

Ingo Sarlet ressalta a peculiaridade do modelo inglês (que é utilizado para fundamentar a insindicabilidade dos atos *interna corporis*): ele não se baseia na diferenciação entre poder constituinte e poderes constituídos e "não contempla o princípio da supremacia da constituição, inexistindo, portanto, um controle de constitucionalidade dos atos legislativos, notadamente por força da adoção do princípio da supremacia parlamentar".⁴⁹

Kildare ressalta que, especificamente na Inglaterra, o Parlamento é supremo, e que essa supremacia é caracterizada pelos seguintes elementos: (a) poder do legislador de modificar livremente qualquer lei, fundamental ou não; (b) ausência de distinção jurídica entre leis constitucionais e ordinárias; (c) inexistência de autoridade judiciária ou

⁴⁶ SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 16.

⁴⁷ MACEDO, Cristiane Branco. *A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no Estado democrático de direito*. 2007. 235 f. Tese (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007. p. 215.

⁴⁸ MACEDO, Cristiane Branco. *A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no Estado democrático de direito*. 2007. 235 f. Tese (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007. p. 95.

⁴⁹ SARLET, Ingo. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 47.

qualquer outra com o poder de anular um ato do Parlamento ou considerá-lo nulo ou inconstitucional.⁵⁰

Dicey, na obra *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, afirma que a supremacia (ou soberania) parlamentar significa “nem mais nem menos do que isto, a saber, que o Parlamento tem, sob a Constituição Inglesa, o direito de fazer ou desfazer qualquer lei; e, ainda, que nenhuma pessoa ou órgão é reconhecido pela lei da Inglaterra como tendo o direito de ignorar ou anular a legislação do Parlamento”.⁵¹

Essa teoria da supremacia do Parlamento vigora na Inglaterra desde 1688.⁵² No entanto, nem mesmo na Inglaterra, essa supremacia do Parlamento foi imune a críticas. Sir Edward Coke (1552-1634) foi um jurista inglês que, por meio de suas teses e decisões, apresentou uma “proposta constitucional, profundamente inovadora, no momento em que a *jurisdictio* estava em plena crise e estourava o conflito entre a prerrogativa real e a *jurisdictio*”.⁵³

A sentença mais famosa de Coke é a referente ao caso Bonham, “uma vez que a ela se pode creditar a moderna instituição do controle de constitucionalidade das leis por parte do Poder Judiciário”.⁵⁴

No ano de 1606, Thomas Bonham, diplomado em medicina por Cambridge (diploma reconhecido também por Oxford), foi convocado pelo *Royal College of Physicians* de Londres para prestar informações sobre a prática de medicina sem a autorização do mesmo. Uma vez que Bonham não conseguiu tal autorização, ele foi multado e proibido de exercer a prática da medicina, sob pena de ser preso. No entanto, Bonham continuou a prática médica e foi, mais uma vez, chamado a prestar esclarecimentos. Ele alegou ao *Royal College of Physicians* que, como era doutor em medicina pela Universidade de Cambridge, não se sujeitava aos poderes do *College*. No entanto, o *College* não aceitou os argumentos de Bonham e este acabou sendo preso.⁵⁵

⁵⁰ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: teoria do estado e da constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2015. p. 421.

⁵¹ DICEY, A.V. *An introduction to the study of the Law of the Constitution*. 10th ed. Londres Macmillan, 1959. p. 39-40.

⁵² STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 17.

⁵³ STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 16.

⁵⁴ STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 16-17.

⁵⁵ SMITH, George P. *Marbury v. Madison, Lord Coke And Dr. Bonham: Relics Of The Past, Guidelines For The Present-Judicial Review In Transition?*. p. 256. Disponível em

O tribunal responsável pelo julgamento do caso foi o *Court of Common Pleas*, instituído em 1178 por Henrique II e competente para julgar casos de natureza civil entre indivíduos, nos quais a coroa não figurasse como parte interessada. Seus julgados estavam sujeitos a revisão pelo *Court of King's Bench*.⁵⁶

O caso foi então levado ao *Court of Common Pleas* e o *College*, na sua defesa contra Bonham, apresentou documentos emitidos por Henrique VIII que o autorizava a controlar a prática da medicina em Londres, além de aplicar multas e penas de prisão, quando necessárias. Essas prerrogativas do *College* foram confirmadas pelo Parlamento.⁵⁷

Como metade do valor arrecadado com as multas impostas era revertido para o próprio *College*, Coke julgou essa autorização contrária ao direito consuetudinário, porque os membros do *College*, que eram os responsáveis por avaliar e controlar os médicos na capital, não eram imparciais, mas, ao contrário, tinham interesse na aplicação de multas.⁵⁸

Coke afirmou que o *common law* controla os atos do Parlamento e às vezes os julga em todo nulos e sem eficácia, uma vez que, se um ato do parlamento é contrário ao direito e à razão comum, ou repugnante, ou impossível de ser realizado, o *common law* o controla e o declarará nulo.⁵⁹ Desse modo, estabeleceu-se que “existe um direito superior à lei do parlamento: um estatuto legal tem uma validade formal quando deriva do Parlamento, uma validade substancial quando é racional; o controle do seu conteúdo corresponde aos juízes do *common law*”.⁶⁰

<<https://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1092&context=sulr>>. Acesso em: 31 out. 2018.

⁵⁶ THE EDITORS OF ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. *Court of Common Pleas*. Encyclopedia Britannica. Disponível em <<https://www.britannica.com/topic/Court-of-Common-Pleas>>. Acesso em: 31 out. 2018.

⁵⁷ SMITH, George P. *Marbury v. Madison, Lord Coke And Dr. Bonham: Relics Of The Past, Guidelines For The Present-Judicial Review In Transition?*. p. 256. Disponível em <<https://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1092&context=sulr>>. Acesso em: 31 out. 2018.

⁵⁸ SMITH, George P. *Marbury v. Madison, Lord Coke And Dr. Bonham: Relics Of The Past, Guidelines For The Present-Judicial Review In Transition?*. p. 257-258. Disponível em <<https://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1092&context=sulr>>. Acesso em: 31 out. 2018.

⁵⁹ Williams, Ian. *Dr Bonham's Case and 'void' statutes*. *Journal of Legal History*. 2006. Routledge. 27 (2). Nas palavras de Coke: “the common law will control Acts of Parliament, and sometimes adjudge them to be utterly void: for when an act of Parliament is against common right and reason, or repugnant, or impossible to be performed, the common law will control it, and adjudge such an Act to be void.

⁶⁰ STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 17.

Apesar de a tese de Coke não ter prevalecido na Inglaterra, ela serviu de base para o *judicial review* norte-americano a partir de 1803, iniciado no famoso caso *Marbury vs. Madison*.⁶¹

Recentemente, no ano de 2005, a supremacia do Parlamento voltou a ser questionada no Inglaterra, no caso *Jackson and others (Appellants) v. Her Majesty's Attorney General (Respondent)*.⁶²

No Reino Unido, as leis normalmente são apresentadas ao Rei para o seu consentimento depois de terem sido aprovadas pela Câmara dos Comuns e pela Câmara dos Lordes. No entanto, as leis também podem ser aprovadas usando-se os Atos do Parlamento (*Parliament Acts*). O Ato do Parlamento de 1911 permitiu a apresentação de leis para o consentimento real sem o consentimento da Câmara dos Lordes, se estas leis tivessem sido aprovadas pela Câmara dos Comuns em três sessões parlamentares sucessivas e houvesse um atraso de dois anos. O Ato do Parlamento de 1949, aprovado pelo procedimento previsto no Ato do Parlamento de 1911, alterou este último, reduzindo os requisitos para: duas sessões sucessivas e um período de atraso de um ano.⁶³

A Lei da Caça de 2004 (*The Hunting Act*) foi aprovada por meio do procedimento previsto no Ato do Parlamento de 1949. A questão foi judicializada por *Jackson* e outros e foi contestado o uso dos Atos do Parlamento para se promulgar a Lei da Caça. Os recorrentes alegaram que o Ato do Parlamento de 1911 não poderia ter sido utilizado para aprovar o Ato do Parlamento de 1949, alterando aquele. Assim, a Lei da Caça, que foi aprovada utilizando o procedimento previsto no Ato do Parlamento de 1949, seria inválida.⁶⁴

Decidiu-se que o Ato do Parlamento de 1949 foi validamente aprovado utilizando o Ato do Parlamento de 1911. Consequentemente, a Lei da Caça de 2004 foi considerada válida.

⁶¹ STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 14.

⁶² *Judgments - Jackson and others (Appellants) v. Her Majesty's Attorney General (Respondent)*. Disponível em <<http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2005/56.html>>. Acesso em: 5 nov 2018.

⁶³ *Judgments - Jackson and others (Appellants) v. Her Majesty's Attorney General (Respondent)*. parágrafo 4. Disponível em <<http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2005/56.html>>. Acesso em: 5 nov 2018.

⁶⁴ *Judgments - Jackson and others (Appellants) v. Her Majesty's Attorney General (Respondent)*. parágrafo 7. Disponível em <<http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2005/56.html>>. Acesso em: 5 nov 2018.

Um dos pontos importantes desse julgamento foi que, em *obiter dictum*, discutiu-se a possibilidade de limitação da soberania do Parlamento.

Lorde Hope, um dos magistrados que julgaram o caso, afirmou que a soberania do Parlamento não é mais, se é que alguma vez o foi, absoluta.⁶⁵ Para ele, a soberania parlamentar é um princípio vazio se a legislação aprovada for tão absurda ou inaceitável ao ponto de a população em geral recusar conhecê-la como lei.⁶⁶

⁶⁵ *Judgments - Jackson and others (Appellants) v. Her Majesty's Attorney General (Respondent)*. parágrafo 104. Disponível em <<http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2005/56.html>>. Acesso em: 5 nov 2018.

⁶⁶ *Judgments - Jackson and others (Appellants) v. Her Majesty's Attorney General (Respondent)*. parágrafo 120. Disponível em <<http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2005/56.html>>. Acesso em: 5 nov 2018.

2 JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Veremos a seguir decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a possibilidade de controle jurisdicional de atos do processo legislativo. Foi pesquisada a jurisprudência, relativa ao processo legislativo federal, pós Constituição de 1988.

Apesar de ter sido julgado sob a vigência da Constituição anterior, o Mandado de Segurança nº 20.257 continua sendo o *leading case* sobre o controle jurisdicional de atos do processo legislativo. Nele ficou decidido que é cabível mandado de segurança impetrado por parlamentar contra ato da Mesa do Congresso Nacional que admite a deliberação de proposta de emenda constitucional tendente a abolir cláusula pétrea. Apesar de ter sido negado o pedido dos impetrantes, o STF fixou o entendimento de que:⁶⁷

A vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda, vedando a sua apresentação... ou a sua deliberação (como na espécie). Nesses casos, a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a Constituição não quer – em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas – que sequer se chegue à deliberação, proibindo-a taxativamente.

Assim, o STF fixou a tese de que cabe controle de atos do processo legislativo quando normas constitucionais forem violadas.

Em abril de 2008, no julgamento do Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 26.062/DF, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, a Corte, por unanimidade, negou o provimento com base no firme entendimento do Tribunal no sentido de que o Judiciário não pode apreciar interpretações de normas regimentais do Congresso Nacional, por serem matérias *interna corporis*.⁶⁸

O teor do *mandamus* constitucional era o descontentamento com decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, que negou seguimento a recurso interposto contra

⁶⁷ Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 20.257/DF*. Impetrante: Itamar Augusto Cautiero Franco e Antonio Mendes Canale. Impetrados: Mesa do Congresso Nacional. Relator: Ministro Decio Miranda. Brasília, DF, 17 de setembro de 1980. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85046>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

⁶⁸ Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 26.062/DF*. Agravante: Luís Carlos Crema. Agravado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 04 de abril de 2008. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2393034>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

o não recebimento de denúncia em face do Presidente da República por cometimento de crime de responsabilidade.

A instauração do processo por crime de responsabilidade do Presidente da República pode ser provocada por qualquer cidadão. No entanto, devido o impulso oficial, os atos posteriores à instauração somente serão admitidos se o autor for Deputado Federal, o que não era o caso em questão. A norma regimental da Câmara dos Deputados, no processo dos crimes de responsabilidade do Presidente e do Vice-Presidente da República e de Ministro de Estado, prevê que a interposição de recurso contra decisão que não recebeu denúncia por crime de responsabilidade é prerrogativa dos deputados federais (art. 218, § 3º c/c arts. 226, I e 100, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Portanto, o Mandado de Segurança e o Agravo não lograram êxito com fundamentação de violação ao direito de petição e aos princípios do contraditório e da ampla defesa, pois o objeto da impetração consistia apenas na interpretação lógico-sistemática e no alcance de normas do regimento interno da Casa Legislativa, o que constitui matéria *interna corporis*.

Situação semelhante ocorreu no julgamento do Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 33.558/DF, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello. O Supremo, por maioria dos votos e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao Agravo Regimental, o qual tinha como teor a inconformação do Agravante com a decisão do Ministro Celso de Mello que não conheceu o Mandado de Segurança nº 33.558/DF, em obediência à teoria da inoponibilidade judicial dos atos *interna corporis*.⁶⁹

A questão se originou da decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que negou seguimento a recurso contra denúncia por crime de responsabilidade em face da Presidente da República. A Corte, se valendo de seus precedentes, negou o Agravo Regimental por não ser competência do Judiciário a revisão de atos *interna corporis* do Legislativo, atos imunes ao controle judicial devido ao princípio da divisão funcional do Poder.

⁶⁹ Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 33.558/DF*. Agravante: Luís Carlos Crema. Agravado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 25 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4750806>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

No Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 32.052/DF se discutiu o ato do Presidente da Câmara dos Deputados de nomeação dos membros da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM). Por unanimidade de votos o agravo não prosperou, pois os agravantes não eram legitimados para impetrar tal remédio constitucional, uma vez que não eram titulares do direito individual ou coletivo, líquido e certo, para o qual pediam proteção pelo Mandado de Segurança de lesão por ato ou omissão de autoridade pública. Mesmo que superada essa questão, o teor do Mandado de Segurança era pelo cumprimento de acordos políticos firmados no âmbito da atividade parlamentar na Câmara dos Deputados, acordos que definiam a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares na CDHM.

Em sua decisão, o Ministro Relator Dias Toffoli demonstra que o “ato impugnado, qual seja, eleição dos membros da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, como amplamente demonstrado na decisão agravada, é matéria *interna corporis*, imune ao controle judicial”.⁷⁰

Sendo assim, é evidente que o teor do Mandado de Segurança é *interna corporis*, previsto nos arts. 8º, § 1º e 45, § 3º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Previsto no Regimento Interno, e lícita a conduta do Presidente da Câmara dos Deputados, não cabe ao STF realizar revisão de ato de cunho político interno, o qual era objeto do Agravo Regimental em Mandado de Segurança.

A Suprema Corte, por unanimidade de votos e nos termos do voto do Relator, Ministro Celso de Mello, negou provimento ao Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 33.705/DF. O objeto do remédio constitucional era a violação, pela Mesa do Congresso Nacional, do “devido processo legislativo pela suposta inobservância do quórum necessário e suficiente para o processo de eleição dos membros do Conselho de Comunicação Social”.⁷¹

⁷⁰ Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 32.052/DF*. Agravante: Denise Maldonado de Santi e outros. Agravado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 18 de dezembro de 2013. p. 13. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4405267>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

⁷¹ Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 33.705/DF*. Impetrante: Luiza Erundina de Sousa e outros. Impetrado: Mesa do Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 5 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4809492>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

Ao julgar o Agravo Regimental, a Corte, mais uma vez se firmando na sua jurisprudência, negou o Agravo por se tratar de uma questão *interna corporis* do Congresso Nacional. Assentando o Relator no parecer do Presidente do Congresso Nacional no sentido de que “a correção de desvios de ordem regimental, por refletir tema subsumível à noção de ato *interna corporis*, refoge ao âmbito do controle jurisdicional” se configurando uma ofensa ao princípio constitucional da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal) caso o Judiciário venha revisar atos derivados da interpretação de normas regimentais.⁷²

Já no Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 31.951/DF, o Supremo Tribunal, por unanimidade e se firmando em sua jurisprudência, negou provimento por considerar não ser cabível Mandado de Segurança contra interpretações regimentais que estejam em conformidade com a Constituição.⁷³

No entendimento do Ministro Relator Luiz Fux, o Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, ao interpretar dispositivos regimentais para realizar a eleição da presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, estaria realizando atos *interna corporis*, e por não violar a Constituição, esses atos fugiriam da competência do Judiciário.

No Mandado de Segurança nº 34.327/DF, o Ministro Luiz Fux, baseando-se nesse mesmo entendimento, denegou a segurança.⁷⁴

Estou reiterando aqui o que decidi no Mandado de Segurança nº 31.951, exatamente sobre a natureza dos atos *interna corporis*, insindicáveis pelo Supremo, e acompanhando integralmente o voto percuciente do Ministro Luís Roberto Barroso.

⁷² Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 33.705/DF*. Agravante: Luiza Erundina de Sousa e outros. Agravado: Mesa do Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 3 de março de 2016. p. 12. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4809492>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

⁷³ Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 31.951/DF*. Agravante: Jean Wyllys de Matos Santos e outros. Agravado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 16 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4377702>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

⁷⁴ Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 34.327/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 8 de setembro de 2016. p. 22. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5026298>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

O STF, por maioria dos votos, denegou a segurança desse *mandamus*, o qual tinha como objeto a suspensão da cassação do mandato do Deputado Federal Eduardo Cunha, que fora instaurado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e pelo Conselho de Ética e Decoro da Câmara dos Deputados. Conforme o acórdão:⁷⁵

O Supremo Tribunal Federal somente deve interferir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas. Exemplo típico na jurisprudência é a preservação dos direitos das minorias. Nenhuma das hipóteses ocorre no presente caso.

Portanto, mais uma vez, a Corte se absteve de julgar atos relativos ao processo político-parlamentar, uma vez que apenas em casos excepcionalíssimos o Judiciário poderá intervir em atos do Parlamento, podendo fazê-lo a fim de assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas.

Além das interpretações regimentais, o Supremo Tribunal também entende como questões *internas corporis* atos de aprovações de parecer nas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e de projeto de lei e seu posterior encaminhamento à Casa Revisora.

O Ministro Edson Fachin, em sua decisão no Mandado de Segurança nº 34.063/DF, ao negar seguimento ao *mandamus*, decidiu que o impetrante pretendia “uma indevida intervenção do Poder Judiciário no Poder Legislativo visando a suspender a tramitação de projeto de lei reputado inconstitucional por Deputado Federal”.⁷⁶

O objeto do Mandado era a irresignação do Deputado Federal Cabo Daciolo com a aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 131/2015. Alegava vícios formais e supostas inconstitucionalidades no Projeto de Lei, requerendo a suspensão de sua tramitação e retorno para comissão do Senado emitir parecer pela sua constitucionalidade. Porém, o

⁷⁵ Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 34.327/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 8 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5026298>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

⁷⁶ Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 34.063/DF*. Impetrante: Benevenuto Daciolo Fonseca dos Santos. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 16 de março de 2016. p. 4. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4944021>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

Ministro Edson Fachin entendeu que são excepcionais os casos em que o Judiciário pode realizar o controle preventivo de constitucionalidade, e o caso em questão fugia dessa excepcionalidade. Assim, sintetizando sua decisão:⁷⁷

- a) impossibilidade de controle prévio de constitucionalidade de leis pelo Poder Judiciário, ressalvada a tramitação de proposta de emenda constitucional tendente abolir as cláusulas pétreas (art. 60, §4º, CRFB);
- b) a impossibilidade de determinação para que outro Poder da República aprecie a constitucionalidade de determinado projeto de lei à luz de específicos preceitos constitucionais;
- c) o encaminhamento pelo Presidente da Mesa do Senado Federal após a aprovação pelo Plenário daquela Casa Legislativa à Câmara dos Deputados circunscreve-se ao domínio *interna corporis* do Poder Legislativo;
- d) não se pode apequenar e desqualificar os trabalhos da Casa Revisora (art. 65, CRFB) no Processo Legislativo.

Cabe-nos trazer o acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF, que, pela maioria dos votos, foi julgada improcedente. Porém, a Corte declarou inconstitucional o costume de o Congresso Nacional inserir matérias estranhas ao conteúdo de objeto originário da medida provisória mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei.⁷⁸

Vencido o Ministro Dias Toffoli, que entendeu não se tratar de matéria passível do controle judicial:⁷⁹

Nesse quadro, entendo que foge à competência deste Supremo Tribunal avaliar a pertinência entre a matéria tratada no ato normativo impugnado nesta ADI e o objeto da Medida Provisória nº 472/2009. Em primeiro lugar, porque se trata de requisito que não detém sede constitucional, e a competência desse Tribunal nas ações de controle concentrado de constitucionalidade (ADI, ADO, ADC e ADPF) limita-se ao exame de atos normativos em face da Constituição Federal. Em segundo lugar, porque estaremos reexaminando aspecto já analisado pelo órgão designado para tanto pelo Regimento Comum do Congresso Nacional. Parece-

⁷⁷ Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 34.063/DF*. Agravante: Benevenuto Daciolo Fonseca dos Santos. Agravado: Presidente do Senado Federal. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 1º de julho de 2016. p. 16. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4944021>>. Acesso em: 2 maio 2018.

⁷⁸ Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF*. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais – CNPL. Relatora: Ministra Rosa Weber. Relator do acórdão: Ministro Edson Fachin Brasília, DF, 15 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4580410>>. Acesso em: 2 maio 2018.

⁷⁹ Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF*. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais – CNPL. Relatora: Ministra Rosa Weber. Relator do acórdão: Ministro Edson Fachin Brasília, DF, 15 de outubro de 2015. p. 74 Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4580410>>. Acesso em: 2 maio 2018.

me que eventual juízo, por esta Corte, acerca do requisito aqui referido configuraria ingerência em questão interna do Congresso Nacional. Portanto, de meu ponto de vista, não cabe a este Supremo Tribunal avaliar se determinado ato normativo, resultante de emenda a projeto de conversão de medida provisória, veicula matéria correlata ou não ao tema do ato normativo originário. Essa questão diz respeito a assunto interno do Poder Legislativo, não devendo ser sindicada pelo Poder Judiciário.

Observaram os ministros que essa prática parlamentar não estava prevista no Regimento Interno do Congresso Nacional, tampouco na Constituição Federal. Ao contrário, a prática violava o princípio democrático e o devido processo legislativo previsto constitucionalmente. Violava também, como observado pela Ministra Relatora Rosa Weber, a Resolução Comum do Congresso Nacional. Assim, nessa questão, o Supremo não entendeu ser um ato de interpretação regimental, e sim uma violação clara às regras constitucionais e regimentais:⁸⁰

No caso em tela, todavia, não há norma regimental ou de outra natureza, editada pelo Congresso Nacional ou alguma de suas casas, autorizando a incorporação de emendas sem pertinência temática com a medida provisória submetida a conversão. Ao contrário, a exegese da Constituição empreendida pelo próprio Poder Legislativo e assentada no Regimento Comum do Congresso Nacional, vale dizer, é no sentido de ser vedada a apresentação de emendas sobre matéria estranha àquelas tratadas na Medida Provisória.

Por fim, ao fixar essa tese, o Supremo modulou os efeitos da inconstitucionalidade dessa prática parlamentar, determinando a aplicação de tal entendimento apenas aos casos ocorridos a partir da data do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF, de 15 de outubro de 2015. Essa modulação temporal foi adotada para assegurar o cumprimento do princípio da segurança jurídica às leis já aprovadas pelo Congresso.

No Agravo Regimental na Suspensão de Liminar nº 846/PR, o Plenário do STF negou provimento por unanimidade de votos, seguindo o voto do Relator, Ministro Presidente Ricardo Lewandowski. O Agravo Regimental tinha como objetivo manter uma

⁸⁰ Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF*. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais – CNPL. Relatora: Ministra Rosa Weber. Relator do acórdão: Ministro Edson Fachin Brasília, DF, 15 de outubro de 2015. p. 40. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4580410>>. Acesso em: 2 maio 2018.

decisão liminar do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR) que, segundo o Supremo, imiscuiu em questões *interna corporis* da Câmara Municipal de Bom Sucesso (PR).⁸¹

A Suspensão de Liminar se originou de uma decisão liminar em Mandado de Segurança do juízo de primeira instância, que teve como objeto a suspensão dos efeitos da eleição dos membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal para o biênio 2015/2016, eleição realizada em sessão extraordinária. O TJPR manteve a suspensão dos efeitos da eleição após o Vereador eleito Presidente da Casa Legislativa local recorrer da decisão liminar. No entanto, o Ministro Ricardo Lewandowski ao julgar a Suspensão de Liminar entendeu que:⁸²

A decisão se imiscui em juízo de pertinência assegurado àqueles que ocupam cargo eletivo na Câmara de Vereadores, sendo defeso ao Poder Judiciário questionar os critérios utilizados pela Casa Legislativa para solicitar a realização de sessão extraordinária para eleger membros de cargos diretivos, dentro do prazo estipulado no regimento interno.

A convocação de sessão extraordinária pela edilidade configura ato *interna corporis*, não passível, portanto, de revisão pelo Poder Judiciário. Por conseguinte, as decisões impugnadas, ao se imiscuírem em âmbito próprio do Poder Legislativo municipal, violaram o princípio da separação dos Poderes, assegurado no art. 2º da Constituição Federal. Por essa razão, entendo que a manutenção da decisão causa lesão à ordem pública.

Irresignados com a decisão da Presidência do Supremo, vereadores da Câmara Municipal de Bom Sucesso/PR ingressaram com o Agravo Regimental na Suspensão de Liminar, que teve manifestação favorável ao provimento pelo Ministério Público Federal.

O Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, defendeu em seu parecer a possibilidade de sindicabilidade judicial de atos *interna corporis* do Parlamento. De certo que essa ingerência do Judiciário no Legislativo deve ser em pontos específicos da norma interna e para proteger a Constituição de possíveis violações. Abdicando-se o Judiciário

⁸¹ Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental na Suspensão de Liminar nº 846/PR*. Agravante: Farid Nicolau Júnior e outros. Agravado: Raimundo Severino de Almeida Júnior. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 6 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4701822>>. Acesso em: 8 maio 2018.

⁸² Supremo Tribunal Federal. *Suspensão de Liminar nº 846/PR*. Requerente: Raimundo Severino de Almeida Júnior. Requerido: Tribunal de Justiça do Paraná. Presidente: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 6 de março de 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4701822>>. Acesso em: 8 maio 2018.

de intervir em atos denominados *internas corporis*, estaria imunizando do controle judicial os órgãos legiferantes que porventura violem a Carta Magna.⁸³

Cabe salientar que o Ministro Edson Fachin expôs em seu voto sua posição no sentido de que regras procedimentais que estejam em discordância com o devido processo legislativo não se reduziriam a uma questão *interna corporis*. Logo, essas regras não estariam imunes ao controle judicial em proteção ao princípio do devido processo. Porém, o Ministro entendeu não ser este o caso em debate.⁸⁴

O Supremo Tribunal Federal passou a intervir em alguns atos do Poder Legislativo, como observamos no julgamento do Mandado de Segurança nº 34.127/DF, na relatoria do Ministro Roberto Barroso, no qual houve um empate de votos. A questão em julgamento se tratava da ordem de votação dos deputados federais pela abertura do processo de *impeachment* em face da Presidente Dilma Rousseff, após parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados.⁸⁵

In casu, metade dos ministros não afastou a sindicabilidade do ato pelo Supremo quanto à interpretação dada pelo Presidente da Câmara ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Os Ministros Teori Zavascki, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Gilmar Mendes e Celso de Mello votaram pelo indeferimento do Mandado por entenderem ser matéria de interpretação regimental. Assim, sendo os atos internos dos órgãos diretivos da Casa Legislativa emanados de legalidade, previsão regimental e que não violem a Constituição, não cabe o controle do Judiciário.

Já os Ministros Roberto Barroso, Rosa Weber, Edson Fachin, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski afastaram a jurisprudência da Corte que imunizava atos *interna corporis* do controle judicial e votaram no sentido de deferimento do Mandado. Demonstraram afronta ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados pelo Presidente

⁸³ Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. *Parecer nº 103.176/2015 ao Agravo Regimental na Suspensão de Liminar nº 846/PR*. Brasília, 16 de junho de 2015. p. 8. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4701822>>. Acesso em: 8 maio 2018.

⁸⁴ Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 31.816/DF*. Agravante: Mesa do Congresso Nacional. Agravado: Alessandro Lucciola Molon. Relator: Ministro Luiz Fux. Relator do acórdão: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2013. p. 11. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4345967>>. Acesso em: 8 maio 2018.

⁸⁵ Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 34.127/DF*. Impetrante: Weverton Rocha Marques de Sousa. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Relator do acórdão: Ministro Teori Zavascki Brasília, DF, 15 de abril de 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4964984>>. Acesso em: 5 maio 2018.

da Câmara que, ao interpretar dispositivo regimental e observando o sentido de Norte para Sul, adotou “modelo específico de alternância no pronunciamento de parlamentares de diferentes Estados” na sessão de abertura do processo de *impeachment* contra a Presidente Dilma Rousseff.⁸⁶

Importante destacar o voto do Ministro Presidente Ricardo Lewandowski, que afirmou que o ato de responsabilização da Presidente da República é “uma das mais graves sanções previstas no ordenamento constitucional”. Assim, o Supremo não poderia se afastar simplesmente por considerar a votação parlamentar um ato *interna corporis*. Defendeu que atos políticos estão sim passíveis de controle do Judiciário, se desrespeitadas as regras internas pertinentes à realização do ato. Sustentou a legitimidade do Judiciário em revisar decisões do Legislativo, e diante da votação de um decreto legislativo, de uma lei ordinária ou de uma emenda constitucional, a Corte até pode se conter em revisar atos regimentais. Porém, diante dos atos políticos de intervenção federal, estado de defesa, estado de sítio ou, como no caso em debate, processo de *impeachment*, o Judiciário não pode se abster de revisar as formalidades regimentais.⁸⁷

Ademais, esse caso demonstrou o início de uma mudança no entendimento da Corte quanto ao controle judicial em atos *internas corporis*, uma vez que ao menos metade dos Ministros passaram a permitir tal controle. Diante de um empate no julgamento de mandado de segurança, o Supremo entendeu que deve prevalecer a presunção de legalidade e legitimidade do ato impugnado, sendo assim a ordem de votação no processo de *impeachment* foi mantida.

Corre ainda no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.498/DF. Assim como nos Mandados de Segurança nº 34.127 e 34.128/DF, nos quais se discutiu a interpretação dada pelo Presidente da Câmara dos Deputados ao aplicar modelo próprio de alternância de votos seguindo a sequência dos Estados de Norte para

⁸⁶ Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 34.127/DF*. Impetrante: Weverton Rocha Marques de Sousa. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Relator do acórdão: Ministro Teori Zavascki Brasília, DF, 15 de abril de 2016. p. 1. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4964984>>. Acesso em: 5 maio 2018.

⁸⁷ Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 34.127/DF*. Impetrante: Weverton Rocha Marques de Sousa. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Relator do acórdão: Ministro Teori Zavascki Brasília, DF, 15 de abril de 2016. p. 45. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4964984>>. Acesso em: 5 maio 2018.

Sul na sessão de abertura do processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, a Ação Direta questiona a inconstitucionalidade desse ato do Presidente. Nela, o Requerente entendeu que foram violados os princípios constitucionais do devido processo legal, da moralidade, da impessoalidade e da República na interpretação do art. 187, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.⁸⁸

Na decisão da Medida Cautelar nessa Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Supremo, por maioria dos votos, indeferiu a liminar, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Roberto Barroso, que entenderam ser cabível a Ação Direta contra atos internos no Congresso Nacional.

A relevância jurídica de um ato político de grande magnitude, como o processo de *impeachment*, não pode ser ignorada pelo Judiciário por julgar ser matéria *interna corporis* e assim imune da sindicabilidade judicial. Norma abstrata, como é o caso de regimentos internos, não pode fugir do controle de constitucionalidade do Supremo.

O Ministro Roberto Barroso entendeu que o caso em debate “está longe de ser uma questão *interna corporis*, porque é uma questão que envolve, em última análise, a destituição ou não de um chefe de outro Poder. De modo que, se há uma questão que não é *interna corporis*, é essa questão”.⁸⁹

O Ministro Presidente Ricardo Lewandowski prestigiou o princípio da inafastabilidade da jurisdição para que o Supremo definisse a melhor interpretação a ser dada ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados, sob a luz da Constituição:⁹⁰

Alega-se que, entre as várias interpretações possíveis, apenas uma delas prestaria homenagem aos princípios da isonomia e do devido processo legal – no caso, ao devido processo legislativo.

Também quero dizer, com a devida vênia, que não se trata de afrontar o princípio da separação dos Poderes, de malferir autonomia constitucionalmente garantida

⁸⁸ Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.498/DF*. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PCdoB. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator do acórdão: Ministro Teori Zavascki Brasília, DF, 14 de abril de 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4965002>>. Acesso em: 7 maio 2018.

⁸⁹ Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.498/DF*. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PCdoB. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator do acórdão: Ministro Teori Zavascki Brasília, DF, 14 de abril de 2016. p. 24. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4965002>>. Acesso em: 7 maio 2018.

⁹⁰ Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.498/DF*. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PCdoB. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator do acórdão: Ministro Teori Zavascki Brasília, DF, 14 de abril de 2016. p. 64. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4965002>>. Acesso em: 7 maio 2018.

à Câmara dos Deputados e, muito menos, a meu ver, está se faltando com a devida deferência aos parlamentares. Ao contrário, a Corte, neste caso, está cumprindo com um dever constitucional inafastável, que é exatamente o de observar o princípio da universalidade ou da inafastabilidade da jurisdição, segundo o qual nenhuma lesão ou ameaça de lesão a direito pode ser subtraída ao exame, à apreciação do Poder Judiciário.

Por fim, foi o julgamento liminar dessa Ação Direta de Inconstitucionalidade que influenciou a decisão dos Ministros nos Mandados de Segurança nºs 34.127 e 34.128/DF.

É evidente que o processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff gerou vários debates na Suprema Corte, resultantes de ações que questionavam o trâmite do *impeachment*. Diante desse fenômeno excepcional, a Corte não se absteve de analisar atos antes considerados *interna corporis*, porém se restringindo a uma atuação garantidora do devido processo legal.

No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378/DF, o Supremo Tribunal estabeleceu o rito a ser adotado pelo Congresso Nacional no processo de julgamento por crime de responsabilidade do Presidente da República e de Ministros de Estado. Ao analisar a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 1.079 de 1950, o Supremo entendeu que a autorização para a abertura do processo de *impeachment* se dará pela Câmara dos Deputados, enquanto ao Senado Federal, sob a votação por maioria simples, caberá fazer o juízo inicial de instalação ou não do processo. Com isso, o Presidente da República somente será afastado caso o Senado abra o processo de *impeachment*.⁹¹

Para a formação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, o Supremo entendeu que a votação deve ser aberta e que são ilegítimas candidaturas avulsas. Neste ponto os Ministros Edson Fachin, Teori Zavascki, Dias Toffoli e Gilmar Mendes entenderam não caber ao Supremo definir a forma de votação e o tipo de candidatura da Comissão Especial, por se tratar de matéria *interna corporis* do Parlamento. No entanto, esses Ministros foram vencidos, e a maioria entendeu por definir a proibição do sigilo do voto e das candidaturas avulsas, em obediência ao princípio da publicidade e da proporcionalidade partidária.

⁹¹ Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378/DF*. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PCdoB. Relator: Ministro Edson Fachin. Relator do acórdão: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4899156>>. Acesso em: 7 maio 2018.

O Ministro Celso de Mello, em seu voto, afirmou que atos abusivos e ilegítimos do Legislativo não fogem do controle judicial ao invocarem sua natureza constitutiva de atos *interna corporis*. Para o Ministro:⁹²

Os atos ora questionados nesta sede processual não configuram nem se qualificam como atos “interna corporis”, eis que, como precedentemente já ressaltado, a jurisprudência desta Suprema Corte, desde a primeira década de nossa experiência republicana, vem consagrando a possibilidade jurídico-constitucional de fiscalização de determinados atos ou omissões do Poder Legislativo, quando alegadamente eivados do vício da inconstitucionalidade, sem que o Supremo Tribunal Federal, ao assim proceder, vulnere o postulado fundamental da separação de poderes.

Por fim, decidiu o Supremo que no processo jurídico-político do *impeachment* não cabe intervenção do Judiciário ao conteúdo exclusivamente político, ou seja, o STF “não deve adentrar no mérito da deliberação parlamentar”.⁹³

No Mandado de Segurança nº 34.040/DF, o Ministro Teori Zavascki, fundamentado na sedimentada jurisprudência da Corte, negou seguimento ao remédio por se tratar de uma questão *interna corporis* do Legislativo. O objeto do mandado era ato do Presidente e da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, do Presidente do Senado Federal e da Mesa Diretora do Congresso Nacional, que descumpriu acordo feito com as lideranças partidárias para definir a votação dos vetos da Presidente da República já destacados. Os impetrantes viram seu direito a voto violado, uma vez que não se encontravam presentes na sessão do dia 17 de novembro de 2015, em que foi realizada a votação dos vetos da Presidente da República, em especial o Veto nº 26/2015.⁹⁴

Porém, entendeu o Ministro Teori Zavascki, ao analisar as transcrições da Sessão Conjunta do Congresso Nacional, que houve um acordo entre os parlamentares

⁹² Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378/DF*. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PCdoB. Relator: Ministro Edson Fachin. Relator do acórdão: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2015. p. 336. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4899156>>. Acesso em: 7 maio 2018.

⁹³ Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378/DF*. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PCdoB. Relator: Ministro Edson Fachin. Relator do acórdão: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2015. p. 15. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4899156>>. Acesso em: 7 maio 2018.

⁹⁴ Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 34.040/DF*. Impetrante: André Luís Dantas Ferreira e outros. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados, Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, Mesa Diretora do Congresso Nacional. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 7 de março de 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4933753>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

presentes no sentido de realizar a votação dos vetos destacados, inclusive o Veto nº 26/2015. E quanto à alegação de que aos impetrantes não fora dado tempo hábil para retornar à sessão, mesmo estando presentes nas dependências do Congresso Nacional, essa se tratava de interpretação e aplicação dos dispositivos regimentais da Casa relativos ao processo de votação, ou seja, questão *interna corporis* a qual não cabe interferência do Judiciário.

Situação distinta da que se debruçaram os Ministros da Suprema Corte na análise do Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 31.816/DF, interposto pela Mesa do Congresso Nacional, em face da decisão monocrática proferida pelo Ministro Luiz Fux. Liminarmente o Ministro decidiu pela abstenção da Mesa Diretora do Congresso Nacional em escolher, por critérios políticos e convenientes a Casa, quais vetos deliberar, não antes obedecendo à ordem cronológica de recebimento da comunicação de veto do Presidente da República.⁹⁵

O *mandamus* tinha como objeto o ato da Mesa Diretora do Congresso Nacional que acolheu o requerimento de urgência para apreciação do Veto Parcial nº 38/2012, da Presidente Dilma Rousseff, ao Projeto de Lei nº 2.565/2011, que fixa novas regras de distribuição dos royalties entre os entes da Federação. O impetrante, Deputado Federal Alessandro Molon, alegou desobediência do Congresso Nacional ao devido processo legislativo, quanto à apreciação dos vetos da Presidência da República, violando: (i) a Constituição Federal em seu art. 66, §§ 4º e 6º; (ii) o direito constitucional da minoria parlamentar; (iii) e as normas regimentais do Congresso Nacional.⁹⁶

Ao julgar o Agravo Regimental em Mandado de Segurança, o STF, por maioria dos votos, deu provimento ao agravo, sendo vencidos os ministros Luiz Fux (relator), Marco Aurélio, Celso de Mello e Joaquim Barbosa (Presidente):⁹⁷

⁹⁵ Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 31.816/DF*. Agravante: Mesa do Congresso Nacional. Agravado: Alessandro Lucciola Molon. Relator: Ministro Luiz Fux. Relator do acórdão: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4345967>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

⁹⁶ Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 31.816/DF*. Agravante: Mesa do Congresso Nacional. Agravado: Alessandro Lucciola Molon. Relator: Ministro Luiz Fux. Relator do acórdão: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2013. p. 5. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4345967>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

⁹⁷ Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 31.816/DF*. Agravante: Mesa do Congresso Nacional. Agravado: Alessandro Lucciola Molon. Relator: Ministro Luiz Fux. Relator do acórdão: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2013. p.2. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4345967>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

Não há como manter a determinação liminar ordenando ao Congresso Nacional que “se abstenha de deliberar acerca do Veto Parcial nº 38/2012 antes que proceda à análise de todos os vetos pendentes com prazo de análise expirado até a presente data, em ordem cronológica de recebimento da respectiva comunicação”. Isso porque se mostra pouco provável que tal determinação venha a ser mantida no julgamento definitivo da demanda, especialmente pela gravidade das consequências que derivariam do puro e simples reconhecimento, com efeitos *ex tunc*, da inconstitucionalidade da prática até agora adotada pelo Congresso Nacional no processo legislativo de apreciação de vetos presidenciais.

O longo debate se estendeu acerca da prática inconstitucional adotada pelo Congresso Nacional na apreciação de vetos presidenciais que se acumularam pelo decorrer dos anos (um montante superior a três mil vetos não deliberados pela Casa). Dessa forma, a Corte se restringiu apenas à violação constitucional do processo legislativo. Segundo o Ministro Teori Zavascki “o que se pôs à deliberação do Tribunal foi o descumprimento, pelo Poder Legislativo, de requisitos constitucionais do processo legislativo e as consequências daí decorrentes”.⁹⁸

No entanto, o Ministro Luiz Fux, em seu voto, reforçou o entendimento trazido em sua decisão liminar do Mandado de Segurança, no sentido da necessidade de reformulação do entendimento da Corte quanto ao afastamento de jurisdição por questões *interna corporis*. Nas palavras do Ministro:⁹⁹

Há um mito sobre a insindicabilidade de normas regimentais das Casas do Parlamento. É claro que não podemos dizer que horas tem que começar, que horas vai acabar, nem escolhemos a pauta, nem agenda. Agora, o Regimento complementa aquilo que estabelece a Constituição Federal. São regras jurídicas. Como é que essas regras jurídicas não podem ser sindicadas pelo Poder Judiciário? Eu não consigo, sinceramente. É uma limitação que eu tenho. Quer dizer, a partir do momento em que se pode apreciar jurisdicionalmente uma convenção de condomínio, um estatuto do meu clube de preferência [...], evidentemente que isso não se justifica, não poder syndicar as regras do Regimento Interno, *maxime* quando elas são mal utilizadas, e no processo constitucional legislativo.

⁹⁸ Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 31.816/DF*. Agravante: Mesa do Congresso Nacional. Agravado: Alessandro Lucciola Molon. Relator: Ministro Luiz Fux. Relator do acórdão: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2013. p. 34. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4345967>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

⁹⁹ Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 31.816/DF*. Agravante: Mesa do Congresso Nacional. Agravado: Alessandro Lucciola Molon. Relator: Ministro Luiz Fux. Relator do acórdão: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2013. p. 24. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4345967>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

Mesmo tendo sido vencido, o Ministro Luiz Fux defendeu uma inovação na jurisprudência acerca do impedimento do Judiciário em analisar matérias regimentais dos demais Poderes constitucionais.

Para o Ministro, ao imunizar questões *interna corporis* do controle judicial, a jurisprudência estaria adotando uma ideologia rigorosa e estrita do princípio da separação dos Poderes, sendo necessária a atualização desse entendimento da Corte para se adequar ao legítimo Estado Democrático de Direito, estabelecido no art. 1º da Constituição Federal.

Na decisão liminar, o Ministro Luiz Fux discorre sobre quatro razões que justificam a necessidade de mudança no entendimento do Supremo acerca da blindagem jurisdicional nas disposições regimentais dos Poderes da República (em especial do Legislativo).

A primeira razão destaca que as normas regimentais são em si “autênticas normas jurídicas” dotadas de “imperatividade e de caráter vinculante”, e uma vez violada essa norma, habilita-se o Judiciário a dar uma resposta “pronta e imediata”. Logo, por não ser uma faculdade dos destinatários o cumprimento da norma regimental, devido ao seu rigor coercitivo, há a viabilidade de judicialização da norma interna.¹⁰⁰

A segunda razão aponta que as normas regimentais são detalhamentos dos assuntos genéricos abordados na Constituição. Elaborados os regimentos internos das Casas Legislativas, eles vinculam o legislador ao seu estrito cumprimento, afastando a discricionariedade do legislador pelo cumprimento ou descumprimento da norma regimental.

A terceira razão trata da proteção das minorias parlamentares concedida pelas normas internas da Casa, que buscam garantir o equilíbrio institucional entre a maioria e a minoria. Ora, havendo desequilíbrio nessa instituição, haveria a possibilidade de ingerência do Judiciário para harmonizar as forças.

A quarta e última razão defende como uma questão de cidadania a admissão da sindicabilidade judicial em matérias *interna corporis*. “Trata-se de zelar pelo cumprimento

¹⁰⁰ Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 31.816/DF*. Impetrante: Alessandro Lucciola Molon. Impetrado: Mesa do Congresso Nacional. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 18 de dezembro de 2012. p. 23. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4345967>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

das regras do jogo democrático, de modo a assegurar o pluralismo necessário e exigido constitucionalmente no processo de elaboração das leis”.¹⁰¹

Após essas razões, o Ministro Luiz Fux desdobra sua decisão sobre uma análise das normas regimentais e constitucionais violadas pela Mesa Diretora do Congresso Nacional, pois em “face dessa anarquia normativa, não pode a Suprema Corte furtar-se de atuar com vistas a restabelecer a normalidade institucional, seriamente comprometida e tão cara à democracia inaugurada com a Constituição de 1988”.¹⁰²

O Mandado de Segurança nº 34.530/DF foi “impetrado por deputado federal no exercício do mandato em face de ato da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados no que se refere à tramitação da Emenda de Plenário (EMP) nº 4, acessória ao Projeto de lei (PL) nº 4.850/2016”.¹⁰³ O referido Projeto de Lei foi oriundo do Projeto de Lei de Iniciativa Popular conhecido como “10 medidas contra a corrupção”. No entanto, alguns deputados assinaram um Projeto de Lei (de iniciativa parlamentar), com o texto do Projeto de Lei de Iniciativa Popular. O Projeto de Lei não tramitou de acordo com o regramento específico que o Regimento da Câmara dos Deputados dá para projetos de lei de iniciativa popular. Além disso, na tramitação, foram acrescentados dispositivos estranhos ao conteúdo inicial da proposição legislativa, pela Emenda de Plenário (EMP) nº 4.

A referida emenda acrescentou um “título que dispõe sobre crimes de abuso de autoridade de Magistrados e membros do Ministério Público, além de dispor sobre a responsabilidade de quem ajuíza ação civil pública e de improbidade temerárias, com má-fé, manifesta intenção de promoção pessoal ou visando perseguição política”.¹⁰⁴

¹⁰¹ Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 31.816/DF*. Impetrante: Alessandro Lucciola Molon. Impetrado: Mesa do Congresso Nacional. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 18 de dezembro de 2012. p. 24. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4345967>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

¹⁰² Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 31.816/DF*. Impetrante: Alessandro Lucciola Molon. Impetrado: Mesa do Congresso Nacional. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 18 de dezembro de 2012. p. 26. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4345967>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

¹⁰³ Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.530/DF*. Impetrante: Eduardo Nantes Bolsonaro. Impetrado: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 14 de dezembro de 2016. p. 1. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2018.

¹⁰⁴ Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.530/DF*. Impetrante: Eduardo Nantes Bolsonaro. Impetrado: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 14 de dezembro de 2016. p. 2. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2018.

O impetrante alegou que houve¹⁰⁵

violação ao devido processo legislativo, por violação à iniciativa privativa do Supremo Tribunal Federal para proposição de lei complementar que disponha sobre o estatuto da magistratura (art. 93 da CRFB) e do Procurador-Geral da República para lei complementar sobre estatuto do Ministério Público (art. 128, § 5º, da CRFB). Argumenta-se, ainda, que a emenda de plenário violou o âmbito do anteprojeto de iniciativa da lei anticorrupção, tratando de matéria que foge ao objeto do projeto.

O ministro relator concedeu liminar suspendendo¹⁰⁶

os efeitos dos atos praticados no bojo do processo legislativo referente ao Projeto de Lei (PL) nº 4.850/2016, determinando, por consequência: (i) o retorno do Projeto de Lei da Câmara nº 80/2016, em tramitação no Senado Federal, à Casa de origem e (ii) que a Câmara dos Deputados autue o anteprojeto de lei anticorrupção encaminhado àquela Casa legislativa com as assinaturas de 2.028.263 (dois milhões, vinte e oito mil e duzentos e sessenta três) eleitores, como Projeto de Iniciativa Popular, **observando o rito correlato previsto no seu Regimento Interno** (grifo nosso).

O ministro relator critica a jurisprudência vigente do Supremo Tribunal que considera imune ao controle judicial os atos violadores de normas regimentais: “é de se ressaltar a impropriedade da visão atávica que qualifica as discussões sobre transgressões a normas regimentais como questões interna corporis, imunes ao controle judicial. Subjacente a tal orientação encontra-se um resquício da concepção ortodoxa do princípio da separação de poderes”.¹⁰⁷ Ele afirma que a impossibilidade de controle judicial “é capaz de comprometer a própria higidez do processo legislativo e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas”.

¹⁰⁵ Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.530/DF*. Impetrante: Eduardo Nantes Bolsonaro. Impetrado: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 14 de dezembro de 2016. p. 2. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2018.

¹⁰⁶ Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.530/DF*. Impetrante: Eduardo Nantes Bolsonaro. Impetrado: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 14 de dezembro de 2016. p. 11. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2018.

¹⁰⁷ Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.530/DF*. Impetrante: Eduardo Nantes Bolsonaro. Impetrado: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 14 de dezembro de 2016. p. 7. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2018.

O Ministro Fux utilizou quatro principais argumentos para fundamentar sua decisão. Em razão da clareza e objetividade do texto, esses argumentos serão reproduzidos praticamente na íntegra:¹⁰⁸

Em primeiro lugar, as disposições regimentais consubstanciam, em tese, autênticas normas jurídicas e, como tais, são dotadas de imperatividade e de caráter vinculante. Sua violação, ademais, habilita a pronta e imediata resposta do ordenamento jurídico. Nesse cenário, é inconcebível a existência de normas cujo cumprimento não se possa exigir coercitivamente. Não há aqui outra alternativa: (i) ou bem as normas regimentais são verdadeiramente normas e, portanto, viabilizam sua judicialização, (ii) ou, a rigor, não se trata de normas jurídicas, mas simples recomendações, de adesão facultativa pelos seus destinatários. Este último não parece ser o caso.

Em segundo lugar, conforme assentado supra, o papel das normas constitucionais é puramente estabelecer balizas genéricas para a atuação do legislador, sem descer às minúcias dos diferentes assuntos nela versados. E isso é verdadeiro também para o processo legislativo constitucional. Seus detalhes ficam a cargo do próprio corpo legislativo quando da elaboração dos Regimentos Internos. A fixação de tal regramento denota autolimitação voluntária por parte dos próprios legisladores, enquanto produção normativa endógena, que traduz um pré-compromisso com a disciplina interna de suas atividades. Disso decorre que se, por um lado, há um prévio espaço de conformação na elaboração da disciplina interna das Casas Legislativas, por outro lado, não menos certa é a assertiva segundo a qual uma vez fixadas as disposições regimentais, tem-se o dever de estrita e rigorosa vinculação dos representantes do povo a tais normas que disciplinam o cotidiano da atividade legiferante. É dizer, o seu (des)cumprimento escapa à discricionariedade do legislador.

Em terceiro lugar, como corolário do pré-compromisso firmado, as normas atinentes ao processo legislativo se apresentam como regras impessoais que conferem previsibilidade e segurança às minorias parlamentares, as quais podem, assim, conhecer e participar do processo interno de deliberação. Justamente porque fixadas *ex ante*, as prescrições regimentais impedem que as maiorias eventuais atropelem, a cada instante, os grupos minoritários. As normas de funcionamento interno das casas legislativas assumem aí colorido novo, ao consubstanciarem elemento indispensável para a institucionalização e racionalização do poder, promovendo o tão necessário equilíbrio entre maioria e minoria...

Em quarto lugar, há um argumento de cidadania para admitir a sindicabilidade judicial nas hipóteses de estrito descumprimento das disposições regimentais. Trata-se de zelar pelo cumprimento das regras do jogo democrático, de modo a assegurar o pluralismo necessário e exigido constitucionalmente no processo de elaboração das leis.

¹⁰⁸ Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.530/DF*. Impetrante: Eduardo Nantes Bolsonaro. Impetrado: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 14 de dezembro de 2016. p. 8-9. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2018.

3 CRÍTICAS À JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

São diversas as críticas doutrinárias a respeito da posição do STF em não se considerar competente para julgar causas que versem sobre o desrespeito a normas regimentais.

Cristiane Branco Macedo noticia que as teses baseadas no princípio da soberania do parlamento, na doutrina das questões políticas e na teoria dos atos *interna corporis* "vêm perdendo força explicativa à medida que ganha densidade conceitual a legitimidade do controle judicial fundado no princípio da supremacia constitucional e na submissão de todos os poderes públicos à Constituição".¹⁰⁹

No entanto, a autora bem observa que:¹¹⁰

Se entre os doutrinadores ganha fôlego a tese da legitimidade do controle judicial sobre os atos do processo legislativo, o Judiciário tem ainda um longo caminho a percorrer no sentido de se proceder à reconstrução dos fundamentos de suas decisões sobre a denominada matéria *interna corporis*, de modo a prover uma interpretação constitucional consoante com as implicações do marco paradigmático do Estado democrático de direito, revisando posicionamentos firmados em decisões pretéritas alicerçadas sobre paradigmas superados.

Hely Lopes Meirelles afirma que o Poder Judiciário não pode substituir a deliberação das Casas Legislativas nas situações de competência discricionárias destas. No entanto, o Judiciário "pode confrontar sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais que estabeleçam condições, forma ou rito para seu cometimento".¹¹¹ O autor defende que compete ao Judiciário anular a deliberação ilegal do Legislativo nos casos de infringência à Constituição, à lei ou ao Regimento.

Cristiano Viveiros de Carvalho defende que as normas vinculadas ao princípio democrático (independentemente de constarem na Constituição ou no Regimento

¹⁰⁹ MACEDO, Cristiane Branco. *A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no Estado democrático de direito*. 2007. 235 f. Tese (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007. p. 129.

¹¹⁰ MACEDO, Cristiane Branco. *A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no Estado democrático de direito*. 2007. 235 f. Tese (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007. p. 132-133.

¹¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 682

Interno), especialmente as relacionadas à participação efetiva e isonômica na deliberação política deveriam servir de parâmetro para o controle judicial.¹¹²

Para Cristiane Branco Macedo:¹¹³

Nenhuma norma regimental e nenhum ato praticado no interior do Poder Legislativo que perpetre abuso de direito pode subsistir em afronta às determinações da Constituição. Admitir-se o contrário, acatando o argumento *interna corporis*, significaria transigir com a supremacia da Constituição. Ainda que a norma regimental ou sua interpretação sejam os únicos fundamentos da impetração, sem referência a dispositivo constitucional específico, deve o Judiciário examinar sua consonância com a ordem constitucional.

Como o poder público deve ser exercido dentro dos limites constitucionais, é devido o controle judicial sobre o direito parlamentar (o que inclui as normas regimentais e sua interpretação e aplicação pelo Parlamento). As normas do direito parlamentar "são de observância obrigatória, pois a correção no processo de criação do direito não é faculdade colocada à livre disposição dos parlamentares".¹¹⁴

José Alcione Bernardes Júnior afirma que o STF não assumiu a sua função contramajoritária e fiscalizadora do devido processo legislativo e que essa omissão auxilia a ditadura das maiorias.¹¹⁵

Álvaro Ricardo de Souza Cruz diz que o STF, ao reputar *interna corporis* a interpretação dos regimentos internos das Casas Legislativas, assume uma postura positivista e omissa, impróprias ao Estado democrático de direito, levando ao prejuízo da supremacia constitucional quando comparada ao princípio da separação de poderes.¹¹⁶

¹¹² CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle judicial e processo legislativo: a observância dos regimentos internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 148-149.

¹¹³ MACEDO, Cristiane Branco. *A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no Estado democrático de direito*. 2007. 235 f. Tese (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007. p. 161-162.

¹¹⁴ MACEDO, Cristiane Branco. *A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no Estado democrático de direito*. 2007. 235 f. Tese (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007. p. 215-216.

¹¹⁵ BERNARDES JUNIOR, José Alcione. *O controle jurisdicional do processo legislativo à luz da teoria sistêmica*. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 8, n.13, jan./dez. 2005. p. 169-171.

¹¹⁶ CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *Jurisdição constitucional democrática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 308-311.

Cristiane Branco Macedo, após um detalhado estudo sobre o controle judicial do processo legislativo, visando "resguardar as regras do jogo político democrático", propõe a ampliação dos parâmetros de controle:¹¹⁷

- 1) O Judiciário deve conferir plena efetividade ao princípio da supremacia da Constituição, não admitindo esferas de exercício do poder político concorrentes e imunes à força normativa da Constituição;
- 2) a autolimitação judicial só se justificará em razão do reconhecimento do exercício legítimo das competências constitucionais pelo Parlamento;
- 3) as regras do direito referentes ao processo legislativo constitucional são obrigatórias, assim como as normas do direito parlamentar editadas com fundamento no poder autonormativo do Parlamento, as quais consubstanciam normas jurídicas, instrumentais e vinculantes para a Assembleia [...].
- 4) [...] o abuso na aplicação ou interpretação das normas regimentais [...] consubstanciam lesões ao direito parlamentar de exercer suas funções, e são passíveis de repressão judicial [...].
- 6) Não pode escapar à apreciação judicial a alegação de violação de direitos subjetivos, neles incluídos direitos de participação política do parlamentar ou da agremiação partidária [...]
- 7) O controle judicial deve atentar para a defesa do estatuto constitucional das minorias parlamentares e da participação política pluralista.

Derly Barreto e Silva Filho é incisiva ao afirmar que não existe nenhum fundamento constitucional para a insindicabilidade judicial dos atos parlamentares. Afirma que “admitir a existência de comportamentos do legislador isentos de controle seria o mesmo que aceitar a soberania do Poder Legislativo e enjeitar, com todas as suas nefastas implicações, a supremacia da Constituição”.¹¹⁸

A autora continua as críticas ao afirmar que:¹¹⁹

Diante do princípio da inafastabilidade do controle judicial e da inexistência de vedação, implícita ou explícita, à apreciação jurisdicional dos atos parlamentares, o Supremo Tribunal Federal não vem cumprindo seu papel institucional. Vergando-se à vontade dominante no Parlamento – que, atualmente, encontra-se livre de qualquer controle no que tange à prática de atos fundados em seus regimentos –, o órgão de cúpula do Poder Judiciário Brasileiro, longe de se postar equidistante das disputas políticas travadas no seio do Legislativo, inclina-se em favor do grupo majoritário.

¹¹⁷ MACEDO, Cristiane Branco. *A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no Estado democrático de direito*. 2007. 235 f. Tese (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007. p. 221-222.

¹¹⁸ SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 187.

¹¹⁹ SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 188.

Na Introdução, vimos que os regimentos internos das Casas Legislativas são atos normativos, ao ponto de Ruy Barbosa afirmar que não existe qualquer diferença essencial entre eles e as leis.¹²⁰ O Parlamento possui autonomia para elaborar seus regimentos internos (Regimento Interno do Senado Federal, Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Regimento Comum do Congresso Nacional), obviamente dentro dos parâmetros constitucionais.

No capítulo primeiro foram analisados os conceitos de constitucionalismo, separação de poderes e supremacia da Constituição. Também foi feito um breve histórico sobre o constitucionalismo inglês para se mostrar que nem mesmo no Reino Unido há unanimidade em relação à absoluta soberania do Parlamento. Apesar de não ser a corrente dominante, mostrou-se que existem juristas que defendem a possibilidade de controle judicial (*judicial review*) de determinadas leis aprovadas pelo Parlamento inglês.

No capítulo segundo foram apresentadas algumas decisões do Supremo Tribunal Federal referentes ao controle judicial de atos do processo legislativo.

Os conceitos apresentados no capítulo primeiro foram utilizados, no presente capítulo, para analisar a possibilidade de controle judicial de atos do processo legislativo.

Diante do exposto, percebe-se que a atual jurisprudência do Supremo sobre a insindicabilidade de atos parlamentares violadores de normas regimentais precisa ser revista e que ela se baseia em uma situação fática diferente da existente no Brasil: modelo inglês, no qual não existe constituição escrita e não se aceita o controle judicial da validade das leis aprovadas pelo Parlamento (salvo posições em contrário expostas no capítulo primeiro).

Não existe fundamento constitucional para justificar a impossibilidade de controle judicial dos atos parlamentares violadores de normas regimentais. A supremacia constitucional na verdade demanda tal controle.

Defende-se que, *a priori*, não se pode excluir o controle judicial de um ato concreto do processo legislativo supostamente violador de uma norma regimental da Casa Legislativa.

¹²⁰ BARBOSA, Ruy. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. v. 2. p. 32. apud SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 76.

Importante elogiar os votos do ministro Luiz Fux no Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 31.816/DF e na Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.530/DF. A posição do magistrado vai ao encontro do defendido neste trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALBUQUERQUE, Armando. *A teoria lockeana da separação de poderes*. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4129304d04cff4cb>>. Acesso em: 25 out. 2018.

ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. *Judicialização da política no Brasil: influência sobre atos interna corporis do Congresso Nacional*. 2012. 135 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

AZEVEDO, Luiz Henrique Cascellli. *Comentário ao artigo 51, III*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STREK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

BARBOSA, Ruy. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. v. 2. p. 32. apud SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003.

BERNARDES JUNIOR, José Alcione. *O controle jurisdicional do processo legislativo à luz da teoria sistêmica*. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 8, n.13, jan./dez. 2005.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle judicial e processo legislativo: a observância dos regimentos internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: teoria do estado e da constituição*. 21. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *Jurisdição constitucional democrática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

DICEY, A.V. *An introduction to the study of the Law of the Constitution*. 10th ed. Londres Macmillian, 1959.

Declaração Inglesa de Direitos de 1689. Disponível em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/a-declaracao-inglesa-de-direitos-1689.html>>. Acesso em: 5 set 2018.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As transformações do Estado contemporâneo*. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Igor César F. A. Gomes (org.) Tradução de: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. São Paulo: Editora Vozes, 1994.

MACEDO, Cristiane Branco. *A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no Estado democrático de direito*. 2007. 235 f. Tese (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. *Parecer nº 103.176/2015 ao Agravo Regimental na Suspensão de Liminar nº 846/PR*. Brasília, 16 de junho de 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4701822>>. Acesso em: 8 maio de 2018.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. Apresentação: Renato Janine. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

NOVELINO, Marcelo. *Curso direito constitucional*. 13. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

SARLET, Ingo. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003.

SMITH, George P. *Marbury v. Madison, Lord Coke And Dr. Bonham: Relics Of The Past, Guidelines For The Present-Judicial Review In Transition?*. p. 256. Disponível em <<https://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1092&context=sulr>>. Acesso em: 31 out. 2018.

SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF*. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais – CNPL. Relatora: Ministra Rosa Weber. Relator do acórdão: Ministro Edson Fachin Brasília, DF, 15 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4580410>>. Acesso em: 2 maio 2018.

Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.498/DF*. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PCdoB. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator do acórdão: Ministro Teori Zavascki Brasília, DF, 14 de abril de 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4965002>>. Acesso em: 7 maio 2018.

Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 26.062/DF*. Agravante: Luís Carlos Crema. Agravado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 04 de abril de 2008. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2393034>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 31.816/DF*. Agravante: Mesa do Congresso Nacional. Agravado: Alessandro Lucciola Molon. Relator: Ministro Luiz Fux. Relator do acórdão: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4345967>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 31.951/DF*. Agravante: Jean Wyllys de Matos Santos e outros. Agravado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 16 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4377702>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 32.052/DF*. Agravante: Denise Maldonado de Santi e outros. Agravado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 18 de dezembro de 2013. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4405267>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 33.558/DF*. Agravante: Luís Carlos Crema. Agravado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 25 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4750806>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 33.705/DF*. Agravante: Luiza Erundina de Sousa e outros. Agravado: Mesa do Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 3 de março de 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4809492>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental na Suspensão de Liminar nº 846/PR*. Agravante: Farid Nicolau Júnior e outros. Agravado: Raimundo Severino de Almeida Júnior. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 6 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4701822>>. Acesso em: 8 maio 2018.

Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378/DF*. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PCdoB. Relator: Ministro Edson Fachin. Relator do acórdão: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4899156>>. Acesso em: 7 maio 2018.

Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 31.816/DF*. Impetrante: Alessandro Lucciola Molon. Impetrado: Mesa do Congresso Nacional. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 18 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4345967>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 34.040/DF*. Impetrante: André Luís Dantas Ferreira e outros. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados, Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, Mesa Diretora do Congresso Nacional. Relator: Ministro Teori Zavascki Brasília, DF, 7 de março de 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4933753>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 34.063/DF*. Impetrante: Benevenuto Daciolo Fonseca dos Santos. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 16 de março de 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4944021>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 34.127/DF*. Impetrante: Weverton Rocha Marques de Sousa. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Relator do acórdão: Ministro Teori Zavascki Brasília, DF, 15 de abril de 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4964984>>. Acesso em: 5 maio 2018.

Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 34.327/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 8 de setembro de 2016. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5026298>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.530/DF*. Impetrante: Eduardo Nantes Bolsonaro. Impetrado: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 14 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2018.

Supremo Tribunal Federal. *Suspensão de Liminar nº 846/PR*. Requerente: Raimundo Severino de Almeida Júnior. Requerido: Tribunal de Justiça do Paraná. Presidente: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 6 de março de 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4701822>>. Acesso em: 8 maio 2018.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002.

THE EDITORS OF ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. *Court of Common Pleas*. *Encyclopedia Britannica*. Disponível em <<https://www.britannica.com/topic/Court-of-Common-Pleas>>. . Acesso em: 31 out. 2018.

Williams, Ian. *Dr Bonham's Case and 'void' statutes*. *Journal of Legal History*. 2006. Routledge. 27 (2).