



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Luma Rosa Paschoalato

A EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL SOBRE O CONTROLE JURISDICIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

Brasília

2022



Luma Rosa Paschoalato

A EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL SOBRE O CONTROLE JURISDICIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Orientador: Luciano Henrique da Silva Oliveira

Brasília

2022



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Luma Rosa Paschoalato



Luma Rosa Paschoalato

A EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL SOBRE O CONTROLE JURISDICIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovado em Brasília, em xx de xxxx de 20xx por:

Banca Examinadora:

Prof. Luciano Henrique da Silva Oliveira (Orientador)

Prof. Victor Marcel Pinheiro (Membro da Banca)



Com amor, dedico esta obra aos meus pais, que sempre me incentivaram a trilhar o caminho dos estudos, fundamentais para o meu desenvolvimento pessoal e profissional.



*“A democracia é a pior forma de governo, com exceção de todas as demais”
(Winston Churchill)*

*“A democracia não é apenas a lei da maioria, é a lei da maioria respeitando o
direito das minorias” (Clement Attlee)*



A evolução jurisprudencial sobre o controle jurisdicional do devido processo legislativo

The development in the jurisprudence about the due legislative process jurisdictional control

Luma Rosa Paschoalato*

RESUMO

Este trabalho possui o escopo de elucidar a evolução na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quando provocado a decidir sobre atos *interna corporis* do Poder Legislativo, sob a perspectiva do exercício institucional do controle de constitucionalidade preventivo e concentrado. Ainda que majoritária a tese de que o Judiciário não deve intervir na soberania parlamentar, à luz do princípio da Separação dos Poderes, de Montesquieu, a materialidade constitucional das normas regimentais que regulamentam o funcionamento interno do Parlamento não deve ser ignorada, sob pena de se permitir uma manipulação do processo legislativo em prol de alguns parlamentares, com a conseqüente violação do devido processo legislativo e do pluralismo político, que é princípio fundamental para garantir a participação efetiva dos grupos minoritários no sistema democrático. Ademais, o texto faz uma análise dos mecanismos constitucionais de controle de constitucionalidade e daqueles utilizados pelos próprios atores políticos na defesa de um direito público subjetivo. Ao final, infere-se que houve uma mudança de paradigma em alguns julgados da Suprema Corte, que passou a considerar a Supremacia da Constituição e a natureza jurídica e constitucional de algumas normas regimentais das casas parlamentares para justificar o controle judicial.

Palavras-chave: atores políticos, atos *interna corporis*, controle de constitucionalidade, democracia, devido processo legislativo, mecanismos constitucionais, minorias parlamentares, separação dos Poderes.



ABSTRACT

This study aims to present the development of the Brazilian Supreme Court jurisprudence when triggered to decide about internal proceedings from the Legislative Branch, under the perspective of the institutional exercise of the preventive judicial control. Despite being major the thesis that claims the Judiciary Branch is not entitled to interfere in the parliament independence, regarding the Separation of Powers principle, pioneered by Montesquieu, the constitutional essence of the regimental commands related to the organization and operation of the legislative houses should not be ignored. Otherwise, it would enable the manipulation of the legislative process in favor of some parliamentarians and a consequent violation of the principle of due legislative process and the political pluralism, which is a fundamental premise to ensure the effective participation of the minorities in the democratic system. Furthermore, the paper analyzes constitutional control mechanisms and the ones used by political actors to protect a public subjective right. At the end, the study concludes that there is a change of paradigm in some of the Brazilian Supreme Court decisions, since they are now taking into account the Supremacy of the Constitution and the legal and constitutional nature of the internal rules from the legislative houses to justify the judicial review.

Key words: constitutional mechanisms, democracy, due legislative process, internal proceedings, judicial review, parliamentary minorities, political actors, separation of Powers.



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	2
1 A Constituição Federal no Estado Democrático de Direito	3
1.1 A transição do Estado Liberal para o Estado Democrático de Direito....	3
1.2 Vinculação constitucional da autonomia do Poder Legislativo.....	6
1.2.1 O estatuto constitucional das minorias parlamentares.....	9
2. O princípio da separação dos poderes na Constituição de 1988	11
2.1 Teoria da separação dos poderes de Montesquieu e o sistema de freios e contrapesos	11
3. Controle judicial dos atos internos do Poder Legislativo	14
3.1 Atuação política na defesa do devido processo legislativo	14
3.1.2 Mecanismos de controle de constitucionalidade.....	16
3.2 O conceito de atos <i>interna corporis</i>	19
3.2.1 Os atos <i>interna corporis</i> como uma materialização do princípio constitucional do devido processo legislativo	20
3.3 A doutrina dos atos <i>interna corporis</i> e a jurisprudência majoritária do STF	22
3.4 O caminho para a admissibilidade do controle judicial sobre atos <i>interna corporis</i>	25
CONCLUSÃO.....	28
REFERÊNCIAS.....	29



INTRODUÇÃO

Nascido do enfraquecimento dos modelos de Estado Liberal e Social, o Estado Democrático de Direito foi consagrado pela Constituição Federal de 1988 como a melhor alternativa para conter o avanço de um Estado absoluto e soberano, que restringia a liberdade de mercado de forma abusiva, e ao mesmo tempo impedir que o capitalismo atropelasse direitos e garantias individuais. Além disso, o novo modelo foi capaz de assegurar a efetiva participação popular no processo decisório e representativo, conferindo ao povo um poder que até então só pertencia ao Estado.

A democracia, no entanto, só foi definitivamente consolidada quando a Constituição incorporou em seu texto o princípio da Separação dos Poderes, de Montesquieu, definindo as competências e atribuições dos três Poderes da República: Legislativo, Executivo e Judiciário. O art. 2º da Lei Fundamental os disciplinou como independentes e harmônicos, asseverando que um não deve invadir a esfera de atuação do outro.

Ao interpretar a literalidade da função exercida por cada um dos três Poderes, é comum pressupor que qualquer movimentação exercida entre eles represente algum tipo de tensão, principalmente quando se considera o princípio constitucional. Mais especificamente, quando o Judiciário é chamado a decidir sobre questões internas do Poder Legislativo – atos *interna corporis* – o que ocorre com certa frequência, se questiona a legitimidade dessas decisões, sob o receio de que exista ameaça à soberania do Parlamento, ou a soberania do povo, que é por aquele representado.

Neste sentido, a maior parte da doutrina e da jurisprudência defende que determinados procedimentos como quórum, votos, trâmites e demais atos relativos ao funcionamento e organização das casas parlamentares, são matérias *interna corporis* e, portanto, não devem ser submetidos ao controle do Poder Judiciário, exceto quando ofendem diretamente a Constituição Federal. Valendo-se deste entendimento, por muitas vezes, o Supremo Tribunal Federal - STF, deixou de corrigir abusos de atos do Parlamento, além de ter estimulado a produção de tantos outros.

A partir de 2005, foi observada uma mudança de paradigma em algumas decisões da Corte, que passou a conferir caráter materialmente constitucional à algumas normas regimentais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para justificar o controle judicial. Desde então, esse novo precedente vem trazendo nova dinâmica na política nacional, considerando a supremacia da Constituição, a garantia do devido processo legislativo e do efetivo exercício do direito de minorias parlamentares como preceitos fundamentais para manutenção da democracia.

Observa-se, ainda, que a transferência de decisões inerentes ao andamento do processo legislativo para o Poder Judiciário é e só pode ser mobilizada por atores políticos integrantes do próprio Poder Legislativo, via Mandado de Segurança. Na análise de alguns casos concretos, fica evidente que a maioria das judicializações envolve atos inerentes ao processo de instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito, onde minorias parlamentares costumam ser alvos de estratégias políticas abusivas da maioria, em flagrante desrespeito ao processo democrático e plural de “*formação da vontade política*” (MACEDO, 2007, p. 15).



1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

1.1 A transição do Estado Liberal para o Estado Democrático de Direito

Os séculos XVIII e XIX foram marcados pela existência de um Estado Liberal, em que se prevalecia a liberdade em uma economia liderada por uma pequena parcela da população, que detinha os meios de produção e lutava contra os abusos do intervencionismo estatal (SILVA FILHO, 2003, p. 16-17).

Naquele período, a Constituição assumia um *status* negativo (*status libertatis*)¹, em que o Estado não podia impedir ou limitar a autonomia da vontade da sociedade, que ficava à mercê das regras de mercado. O Estado, compreendido pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, tinha o dever constitucional de se abster em prol das liberdades individuais econômicas. Na vigência desse Estado, o Parlamento atuava em representação dos interesses da burguesia e a Constituição era o instrumento concretizador dessas vontades.

Embora o que se pregava fosse a proteção de direitos e liberdades do indivíduo, o que realmente se protegiam eram as riquezas de uma minoria burguesa em detrimento das necessidades vitais da maioria da população. Na prática, a abstenção do Estado resultava na supressão de direitos sociais, trabalhistas e previdenciários², que passaram a ser reivindicados (BONAVIDES, 2007, p. 86).

Conforme leciona Augustín Gordillo³:

“(...) se o Estado se limita a contemplar impassível enquanto as diferenças sociais vão se acentuando de fato, sem tomar nenhuma ação para ajudar aos mais necessitados para progredir paralelamente aos demais, estaria contribuindo praticamente para uma verdadeira negação dos direitos que postula para os indivíduos. De nada serviria reconhecer a ‘todos’ os indivíduos um direito à propriedade ou liberdade de trabalho ou de ensinar e aprender, se as condições socioeconômicas imperantes (miséria, enfermidade, acidentes, ignorância, velhice) excluem permanentemente alguns indivíduos de toda oportunidade de serem proprietários, trabalhar livremente ou aprender e ensinar”.

Com o surgimento do Estado Social no início do século XX, adota-se uma perspectiva inversa, cuja preocupação reside nos abusos na proteção de interesses exclusivos da burguesia. As Constituições desse século passam a permitir – ou obrigar – que o Estado atue de forma programática, por meio de prestações positivas, para tentar reduzir as desigualdades sociais advindas do Estado liberal. Nesse sentido, há uma transição de um instrumento normativo “negativo”, focado em limitar as ações estatais, para um “*programa de realizações econômico-sociais*”⁴. O que se tutela agora é o interesse público – a sociedade como um todo – e não mais a

¹ TEIXEIRA, Marcello. **Sobre as classificações dos Direitos Humanos | Jusbrasil**. Disponível em: <<https://marcellot.jusbrasil.com.br/artigos/333182924/sobre-as-classificacoes-dos-direitos-humanos>>. Acesso em 11 dez. 2021.

² BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 186 *apud* MORAES, 2014.

³ GORDILLO, Agustín. **Princípios gerais de direito público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 69-70 *apud* SILVA FILHO, 2010, p. 86.

⁴ MONCADA, Luis Cabral. **Direito Económico**. Coimbra Editora: Coimbra, 1988 *apud* JÚNIOR, Ricardo Duarte, 2016.



liberdade individual econômica, focada no individualismo burguês e em interesses capitalistas.

Comprometido em garantir à população direitos sociais básicos e essenciais como saúde, educação, segurança, previdência, transporte, moradia, e tantos outros, o Estado social não logrou o êxito almejado. Ao passo que o liberalismo atropelava o interesse público e acentuava desigualdades sociais em detrimento da proteção de uma minoria detentora do poderio econômico, o socialismo não foi capaz de materializar suas promessas, diante do acelerado aumento das demandas sociais e de sua complexidade.

Diante das falhas de ambos os modelos e com o advento da Constituição Federal de 1988, ganha força o perpetuado Estado Democrático de Direito, “*destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos (...)*”⁵.

Sob esse novo paradigma, a Carta Maior se traduz em uma estrutura que reconhece – ou ao menos busca reconhecer – direitos privados e coletivos de forma equilibrada, sem distinção ou privilégio. Além disso, viabiliza o efetivo exercício da cidadania, ao submeter decisões estatais ao crivo popular.

Em síntese, como define Menelick e Scotti (2011, p. 98-99)⁶:

“[...] não há espaço público sem respeito aos direitos privados à diferença, nem direitos privados que não sejam, em si mesmos, destinados a preservar o respeito público às diferenças individuais e coletivas na vida social. Não há democracia, soberania popular, sem a observância dos limites constitucionais à vontade da maioria, pois aí há, na verdade, ditadura; nem constitucionalismo sem legitimidade popular, pois aí há autoritarismo”.

No sentido contrário do que preconizam o Estado Liberal e o Social, o Estado Democrático de Direito valoriza a autonomia econômica do indivíduo sem desprezar o bem-estar coletivo. Acertadamente, José de Oliveira Baracho Júnior (2000 *apud* BARBOSA; SARACHO, 2018) os trata como elementos complementares ou “*equiprimordiais*”⁷. Nessa perspectiva, a ordem econômica é tão relevante quanto a ordem social.

Percebeu-se a importância de uma carta política que, em vez de restringir, englobasse, em um só texto, aspectos relacionados ao liberalismo, ao socialismo e à soberania popular (participação popular, exercício da cidadania). Esta última característica atribuiu ao Estado um caráter democrático que confere o controle do poder político ao povo.

Embora figure como um elemento importante, o controle popular não se mostrou suficiente para apresentar uma definição do Estado Democrático de Direito. A concretização dos direitos e garantias fundamentais também foi essencial para cumprir este papel. A democracia não é mero instituto de representação política (SILVA, 2005, p. 14), até mesmo porque, nem sempre o eleitor é legitimamente representado pelo governante que escolheu.

⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 out. 2022.

⁶ CARVALHO NETTO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. **Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras**. Belo Horizonte: Fórum, 2011 *apud* CARVALHO, 2014.

⁷ BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 167 *apud* BARBOSA; SARACHO, 2018.



No que concerne especificamente ao controle do poder político pelo povo, este deve ser concretizado por meio de instrumentos de efetiva participação popular (plebiscito, referendo e iniciativa popular).

Segundo Jürgen Habermas (*apud* CARVALHO, 2014)⁸:

“No atual paradigma do Estado Democrático de Direito, a formação e a interpretação do Direito não mais estão restritas ao Estado. A esfera pública alarga-se para além das esferas estatais, de sorte que o Direito, na mesma esteira, abre-se à sociedade e à participação dos interessados - tidos ao mesmo tempo como autores e destinatários das normas a serem produzidas (HABERMAS, 2003b, p. 169), – de maneira a formar-se discursivamente a partir dos influxos da sociedade civil, mobilizada em associações, grupos, partidos etc. Diante disso, legítimo será aquele Direito produzido ou gerado discursivamente, num processo que garanta o direito fundamental de participação política e controle de cada interessado”.

A Constituição de 1988, fruto do Estado Democrático de Direito, tem como principais fundamentos o pluralismo político, a liberdade de organização partidária e a soberania popular, que representam uma grande conquista após uma longa batalha contra a ditadura instaurada no país entre os anos 60 e 80 do século XX (SANTI, 2007, p, 129).

O atual Ministro da Suprema Corte, Luís Roberto Barroso, foi cirúrgico ao assinalar que (NUNES, 2022):

“Às vezes, as Supremas Cortes salvam as democracias e, às vezes, se tornam instrumentos das autocracias. “Quando uma Corte resiste? Quando há uma sociedade civil organizada, quando há partidos políticos de oposição fortes, quando há uma imprensa livre. Por isso, tenho a convicção de que assim será no Brasil. Tribunais constitucionais que atuam em sintonia com a sociedade civil e com o apoio do Congresso, conseguem conter movimentos autoritários”.

O temor da concentração das funções estatais em um único Poder e a consequente privação da liberdade dos cidadãos sob o domínio de um governo tirânico, reflexo do que se viveu no período da ditadura, deu força ao instituto da divisão de Poderes da República – Executivo, Legislativo e Judiciário – doutrina concebida pelo filósofo Montesquieu em *“O Espírito das Leis”* - que representou um marco histórico no constitucionalismo moderno (SILVA FILHO, 2003, p. 32).

Em função da resistência à autocracia dos poderes e formas de governo que violam direitos e garantias fundamentais, verifica-se que o princípio da separação dos Poderes teve impacto direto no desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, que prevaleceu diante das crises enfrentadas pelos Estados Liberal e Social (BARBOSA, 2018).

Por ora, cabe apenas deixar claro a importância da consistência das instituições que compõem o Estado Democrático. Isso significa dizer que, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem preservar a harmonia de suas relações, prevenindo e repudiando qualquer possibilidade de ruptura.

A democracia funciona como um freio nas instituições republicanas. Os próprios princípios republicanos, que norteiam a atuação dos três poderes, buscam assegurar a observância de valores democráticos. É nesse sentido que se depreende que esses poderes representam a vontade geral, e que, embora tenham suas funções

⁸ HABERMAS, Jürgen. ***Direito e Democracia: entre facticidade e validade***. v. II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a. *apud* CARVALHO, 2014.



segregadas, a sua titularidade permanece indivisível, pertencendo única e exclusivamente ao povo brasileiro.

A soberania popular, entretanto, não pode representar apenas a vontade da maioria. Para que a ideia de titularidade de poder nas mãos do povo em um regime democrático prevaleça, é fundamental que se ouçam as minorias e que suas vontades sejam consideradas no processo de tomada de decisão. Neste sentido, é comum que parlamentares ou partidos políticos que se sintam prejudicados com decisões tomadas no campo majoritário, recorram ao judiciário.

Sobre este ponto, é importante expor a seguinte análise do atual cenário democrático brasileiro feita por Marcos Evandro Cardoso Santi (2007, p. 125-126):

“(...) no Legislativo brasileiro, no tema estudado, as maiorias eventuais não costumam observar princípios essenciais do Estado Democrático de Direito, como o do pluralismo, o que tem se traduzido no desrespeito a princípios e procedimentos democráticos cuja finalidade é assegurar às minorias o exercício de seus direitos e prerrogativas”.

É necessário garantir o respeito aos direitos fundamentais, em especial, o direito de minorias, para que não se permita o avanço de um “populismo autoritário”⁹, no qual só a maioria tem poder de decisão. Em outras palavras, a democracia não pode correr o risco de assumir um formato autoritário, como bem pontua o grande estudioso dos conceitos de fascismo e populismo, Federico Finchelstein em sua obra *Do Fascismo ao Populismo na História e Uma Breve História das Mentiras Fascistas* (apud MAGENTA, 2022).¹⁰

1.2 Vinculação constitucional da autonomia do Poder Legislativo

“Nenhum ato legislativo contrário à Constituição pode ser válido. Negar isso seria afirmar que o delegado é maior que o outorgante” (CHEVITARESE, 2016, p.68).

Nos dizeres de Derly Barreto e Silva Filho (2003, p. 19), “as Constituições operam força normativa vinculante”. Isso porque, as funções e a forma de organização da estrutura interna dos Poderes Políticos estão insculpidas no texto constitucional - ainda que em linhas gerais - e, portanto, devem ser respeitadas e cumpridas. A lei fundamental, embora imperativa, apenas direciona, ou seja, estabelece diretrizes a serem seguidas pelos Poderes da República, não intervindo indevidamente em suas autonomias.

O Poder Político Legislativo, cuja atuação é delineada por ditames constitucionais, não deve exercer sua função legiferante ou praticar atos

⁹ “Governos populistas e autoritários são hostis aos valores constitucionais, porque defendem apenas os interesses das maiorias políticas. Mas o constitucionalismo e a democracia não são só para o governo da maioria. É necessário que sejam respeitadas as regras do jogo democrático e respeitados os direitos fundamentais. E quem assegura as regras do jogo e os direitos fundamentais são as cortes e os tribunais constitucionais”, frisou Barroso. Ele chamou a atenção para o fato de que, em algumas partes do mundo, os tribunais constitucionais têm sido capazes de oferecer a resistência necessária e adequada ao avanço do populismo autoritário. “No Brasil, até agora, temos tido uma história de sucesso na resistência democrática. O STF derrubou diversas normas que contrariavam a Constituição. Protegeu a liberdade de expressão, protegeu os conselhos da sociedade civil, os direitos dos povos indígenas, os direitos fundamentais e salvou milhares de vidas durante a pandemia”, observou”. Referência retirada do Jornal Correio Braziliense, em 28 de junho de 2022.

¹⁰ MAGENTA, Matheus. **O que significa ser fascista? - BBC News Brasil**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-62520995>>. Acesso em: 20 out. 2022.



parlamentares em desconformidade com o devido processo legislativo. Quando o poder político viola o devido processo legislativo, além de desrespeitar uma norma de hierarquia maior – a Constituição – também está ameaçando o Estado Democrático de Direito, que nada mais é do que o “*poder político constituído e orientado pelas leis elaboradas pelos representantes legítimos do povo*” (CHEVITARESE, 2016, p. 43).

O devido processo legislativo é um princípio constitucional que vincula a elaboração de normas pelo Poder legislativo. Ainda que a função típica do legislador possa ser exercida com autonomia e discricionariedade, não se deve ultrapassar os limites estabelecidos pela Constituição Federal. Neste sentido, assevera Cíntia Lages (2016, p. 10):

“Ainda que o exercício da atividade legislativa seja atribuído às Casas do Congresso Nacional pela Constituição Federal, cuja liberdade de atuação é assegurada pelo princípio da separação de poderes, seu exercício não se pode dar legitimamente se desconsiderados os limites processuais impostos a este pelas normas regimentais. Ressalte-se, mais uma vez, que a discricionariedade do legislador se restringe à conveniência de se editar a lei, ao momento de fazê-lo e ao seu conteúdo, observados os limites constitucionais”.

É por assim dizer que se relaciona o Direito e a Política, sendo o direito uma ordem jurídica que busca alinhar o comportamento político, de modo que este seja organizado de acordo com seus princípios e determinações. O legislador, além de concretizar seus atos em consonância com os direitos fundamentais, também deve pautar suas decisões considerando diretrizes e proibições impostas pela Constituição Federal – como as cláusulas pétreas – em uma relação de subordinante e subordinado.

A Constituição Federal de 1988 preocupou-se em delimitar a organização dos Poderes da República e trouxe em seu arcabouço normas gerais que disciplinam o processo legislativo, bem como tratou das espécies legislativas. É por meio desse processo constitucional, formado por princípios e regras, que se dá o exercício da função política. Sendo assim, é possível afirmar que a autonomia das casas legislativas está vinculada à força normativa constitucional.

Com o advento do constitucionalismo moderno – ou Estado constitucional – a autonomia da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, instrumentalizada por seus regimentos internos, encontrou limites na Constituição Federal, cuja observância é obrigatória.

Na lição de Jordi Capó Giol (1983, p. 14):

*“O Parlamento perde seu status de soberano, porquanto suas competências não estão à disposição de um direito próprio (corporativo), pois quem a outorga é a própria Constituição. Ademais, fica evidente que os poderes do Estado não fundamentam a sua legitimidade a partir de uma concessão parlamentar. Além disso, o Poder Legislativo não se autolegitima, atuando simplesmente por delegação dos cidadãos a quem, de fato e em última instância, pertence o poder”.*¹¹

Na opinião majoritária, a judicialização do processo legislativo retira do parlamento – em verdade, do povo brasileiro - a sua soberania, pois a coloca à disposição da vontade de um pequeno colegiado, no caso, dos ministros da Suprema

¹¹ GIOL, Jordi Capó. **La institucionalización de las Cortes Generales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1983. *apud* AMORIM, 2015, p. 7.



Corte. Em contraponto, alguns doutrinadores e uma pequena parcela do Judiciário invocam a natureza vinculante de algumas disposições regimentais que, por concretizarem as regras gerais previstas na Constituição, são a ela subordinadas e devem responder ao crivo judicial.

De origem francesa e incorporado na Constituição brasileira, o chamado “*bloco de constitucionalidade*”¹² vem sendo invocado como parâmetro para o controle de constitucionalidade exercido pelo Judiciário, uma vez que trata algumas regras regimentais como direitos fundamentais. É o que pode ser extraído da interpretação do §2º do art. 5º da Constituição Federal¹³, que diz:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

Neste sentido, esclarece Bernardes Júnior (2009)¹⁴ que, parte das normas regimentais compõem o bloco de constitucionalidade por reproduzirem normas atinentes ao princípio do devido processo legislativo, norteando o processo democrático de elaboração de leis.

Segundo Oliveira (2020, p. 32):

*“Os Regimentos Internos do Parlamento, quando detalham as regras constitucionais do Poder Legislativo e do processo legislativo, podem ser considerados normas materialmente constitucionais, integrantes do chamado bloco de constitucionalidade, isto é, o conjunto das disposições de conteúdo tipicamente constitucional que, embora localizadas fora do texto formal da Constituição, destinam-se a dar plena eficácia aos preceitos da Lei Maior”.*¹⁵

Somente as normas que disciplinam o referido princípio democrático integram o bloco de constitucionalidade. Ainda assim, em comparação com as Constituições anteriores, o atual texto constitucional possui um leque bem maior de normas que

¹² BOARETO, Roberta de Callijão. **Do conceito de “Bloco de constitucionalidade” e sua configuração no direito Brasileiro como forma de interpretação constitucional.** - Jus.com.br | Jus Navigandi. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/34376/do-conceito-de-bloco-de-constitucionalidade-e-sua-configuracao-no-direito-brasileiro-como-forma-de-interpretacao-constitucional>>. Acesso em 27 mai. 2022.

¹³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 out. 2022

¹⁴ BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O controle jurisdicional do processo legislativo à luz da teoria sistêmica.** *Cadernos da Escola do Legislativo.* Belo Horizonte, v. 8 nº 13, 2005. *apud* FONSECA, 2011, p. 25.

¹⁵ Em nota de rodapé a esse trecho, OLIVEIRA diz que “Llorente (1989, p. 11) ensina que a expressão “*bloco de constitucionalidade*” pode se referir tanto ao conjunto de normas que, embora não inseridas no texto da Lei Maior, complementam as regras de competências constitucionais (representando, portanto, normas materialmente constitucionais, isto é, de conteúdo constitucional), como ao grupo de normas, constantes ou não da Carta Magna, cuja infração pode acarretar a inconstitucionalidade de outras leis (isto é, aquelas que servem de parâmetro para o controle de constitucionalidade). No texto, empregamos a expressão no primeiro sentido”. Cf. OLIVEIRA, 2020, p. 20.



disciplinam a organização e o funcionamento do Poder Legislativo. É o que se extrai na análise de Marcos Evandro Cardoso Santi (2007, p. 111-112):

“A Constituinte de 1987/88, incorporou no texto constitucional – em comparação com as Cartas anteriores – um conjunto bem maior de regras sobre o Poder Legislativo, regras essas sobre temas que, em muitos casos, anteriormente, já constavam dos regimentos do Senado e da Câmara dos Deputados. Isso exemplifica o caráter materialmente constitucional das regras sobre a organização e o funcionamento legislativo, independentemente de constarem da Constituição ou de regimentos”.

Mas o que interessa a este estudo, como será observado, é a proteção das minorias dentro da dinâmica do parlamento, o que a Constituição de 1988 cuidou de abranger.

1.2.1 O estatuto constitucional das minorias parlamentares

Segundo Luís Ferreira Pinto¹⁶, para garantir a essência da democracia é necessário conciliar as vontades da maioria com os direitos da minoria. Seguindo este princípio, a Constituição Federal consolidou em seu texto o direito de minorias parlamentares – ou direito de oposição – com fundamento nas principais funções institucionais que elas exercem dentro do processo democrático, quais sejam a de fiscalizar os atos da maioria governista e a de discordar e criticar estes atos.

O tema foi tratado em dois dispositivos da Constituição, ambos constantes do art. 58: a) §2º - permite a apresentação de recurso por 1/10 dos parlamentares contra o poder terminativo de comissões permanentes das casas legislativas; b) §3º - determina que o processo de criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI, dentre outros requisitos, dependeria da subscrição de apenas um terço dos membros da Casa Legislativa.

No âmbito infraconstitucional, o comando do §3º do art. 58 da CF é reforçado no art. 1º da Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, que assim dispõe: *“As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do § 3º do art. 58 da Constituição Federal, terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar fato determinado e por prazo certo”* (BRASIL, 1952).

No campo jurisprudencial, alguns tribunais reconheceram como direito líquido e certo a prerrogativa de fiscalização e investigação conferida às minorias parlamentares pela Constituição Federal. Esse foi o entendimento do Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal – STF, Celso de Mello, confirmado pelo plenário no Mandado de Segurança nº 26.441-1¹⁷, impetrado em razão da instalação de CPI destinada a investigar a crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro (CATTONI DE OLIVEIRA, 2021).

¹⁶ PINTO, Luís Ferreira. **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**. v. 1. 5 ed. ampl. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971. p. 195-196 *apud* CÔELHO, 2017.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. **Mandado de Segurança nº 26.441**. Relator: Min. Celso de Mello, j. 26 de abril de 2007. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14728903>>. Acesso em 27 mai 2022.



Dentro do próprio processo legislativo, a oposição também faz jus ao direito de obstrução, que nada mais é do que a recusa em contribuir para a composição de quórum para instalar sessão plenária ou nela deliberar. Este instrumento político está previsto no art. 82, §6º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD e no art. 13, §2º do Regimento Interno do Senado Federal – RISF. Outro instrumento regimental utilizado por minorias é o pedido de verificação de votação, utilizado quando o parlamento vota matérias - de interesse contrário da minoria - de forma simbólica, seja em comissões, seja nos plenários das Casas do Congresso Nacional (MACEDO, 2007, p. 176).

Em relação ao quórum de abertura de CPIs, embora seja inferior ao de maioria simples, é possível afirmar que representa um número significativo de parlamentares que podem exercer importante influência no processo de tomada de decisões.

Com muita frequência, as minorias são alvos de abusos da maioria no parlamento, por meio de estratégias políticas que ocorrem durante a condução do processo legislativo. Isto tem sido tema recorrente porque os instrumentos de regimento interno das casas do Congresso Nacional são cheios de omissões e não contém força suficiente frente aos acordos políticos que são costurados pelas lideranças partidárias. Aqui, vale citar uma fala do ex-ministro do STF, Nelson Azevedo Jobim: *“só existe Regimento Interno onde não existe consenso”*.¹⁸

A respeito deste tema, é interessante destacar um trecho do livro “Comentários ao Regimento Interno do Senado Federal” de autoria de Oliveira (2021, p. 52):

“Em razão do caráter político do Parlamento, o Regimento Interno é efetivamente aplicado quando não há acordo em sentido diverso na Casa. Essa é uma regra que, a princípio, pode soar estranha ao operador do Direito, pois, em geral, as leis de Direito Público são cogentes, obrigatórias, ao contrário das regras de Direito Privado, que podem ser dispositivas, isto é, aplicáveis apenas na ausência de regra derivada da manifestação de vontade das partes (ex.: arts. 94, 287, 296, 327, CC/2002). No Poder Legislativo, porém, em homenagem ao princípio democrático, deve prevalecer o diálogo e a negociação nos trabalhos. Não havendo consenso, lança-se mão, então, do Regimento Interno para disciplinar as atividades da Casa, inclusive no tocante à proteção dos direitos das minorias. Vale lembrar que isso é válido para as regras puramente regimentais, que são as efetivamente de caráter interna corporis. Sendo a regra interna reprodução de norma constitucional, não há que se falar em poder de disposição dos Parlamentares quanto a sua aplicação.”

No curso do processo legislativo democrático, não se pode permitir que a maioria dos parlamentares utilizem os instrumentos institucionais disponíveis de forma abusiva e desrespeitem as decisões das minorias. Nos dizeres do ex-Ministro Celso de Mello: *“A ofensa ao direito das minorias parlamentares constitui, em essência, um desrespeito ao direito do próprio povo, que também é representado pelos grupos minoritários que atuam nas Casas do Congresso Nacional”*.¹⁹

Da mesma forma, também não é possível admitir que parlamentares de oposição recorram a garantias constitucionais para confrontar todo e qualquer ato

¹⁸ Segundo o Prof. Dr. Sérgio Antônio Ferreira Victor durante aula ministrada no curso de pós-graduação strictu sensu no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) no mês de outubro de 2014 apud AMORIM, 2015, p. 13.

¹⁹ BRASIL, 2007, op. cit.



governista apenas para exercer um viés oposicionista, sem qualquer contra argumentação e sem pensar nas necessidades de seu eleitorado. É fundamental que sejam estabelecidos parâmetros razoáveis para nortear essas relações.

O estatuto constitucional das minorias parlamentares foi apresentado pela primeira vez no voto do Ministro Celso de Mello, por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 24.831/2005. Nessa e em outras decisões, o STF entendeu que ações ou omissões das Mesas da Câmara, do Senado ou do Congresso, nas fases de criação e instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito, que violam o direito constitucional de minorias, não estão imunes ao controle judicial, tema que será abordado em outro tópico.

Como foi observado, embora esteja presente no ordenamento jurídico brasileiro, o direito de minorias ainda é um tema pouco consolidado na nossa Constituição Federal, que só tratou do assunto em um único artigo (art. 58, §§2º e 3º). Para se estabelecer um parâmetro, é relevante mencionar o fato de a Constituição de Portugal de 1976 ter garantido este direito em vários de seus dispositivos (CÔELHO, 2017) – ainda que de forma indireta –, reservando às minorias o poder de definir a ordem do dia em um número determinado de sessões e até mesmo ter instituído um Estatuto da Oposição (FONSECA, 2011).

Segundo análise feita por Georges Abboud e Maíra Scavuzzi (2021), um regime democrático legítimo deve ser plural, ou seja, deve ser capaz de viabilizar o amplo debate e a participação de todos os grupos sociais no sistema representativo, sejam eles majoritários ou minoritários. Quando a maioria ignora ou obstaculiza as vontades da minoria, não há que se falar em democracia, mas sim na existência de um governo tirânico. Para evitar que isso aconteça, é necessário que se estabeleçam regras no processo de tomada de decisões dentro dos colegiados parlamentares e sejam assegurados direitos fundamentais para limitar o poder de agir dessas maiorias²⁰.

2. O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

2.1 Teoria da separação dos poderes de Montesquieu e o sistema de freios e contrapesos

Em 1748, Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de Montesquieu – conhecido como Montesquieu –, publicou a obra *“O Espírito das Leis”*. O conteúdo, de cunho majoritariamente político, inspirou a Constituição Federal de 1988 a disciplinar um sistema de separação dos poderes em seu art. 2º, que assim dispõe: *“são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”*.

Inspirada no modelo americano, a Constituinte de 1988 inseriu em seu bojo normativo o sistema de freios e contrapesos – *check and balances system*. Foi adotada uma forma relativa de separação de poderes, com o objetivo de estabelecer uma relação harmônica e equilibrada entre eles, pautada pelo mútuo controle e a fiscalização contra eventuais vícios e abusos no exercício de suas competências funcionais (SILVA FILHO, 2003, p. 37).

Surgido no liberalismo e perpetuado no atual Estado Democrático brasileiro, o princípio da separação dos Poderes foi fruto de um temor de que a concentração das

²⁰ KENSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 67 *apud* ABBOUD; SCAVUZZI, 2021.



funções do Estado em um único poder poderia favorecer o ressurgimento de governos tirânicos. Como bem afirma Montesquieu²¹:

“Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou mesmo o Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Poder Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o juiz seria o Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou do Povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares”.

Por garantir a autonomia dos poderes e, conseqüentemente, a liberdade dos indivíduos, a Teoria da Separação dos Poderes, de Montesquieu, foi considerada princípio basilar da democracia, tendo sido consagrada como cláusula pétrea na Constituição Federal (art. 60, § 4º, III).

Os Poderes da República são unos e indivisíveis. O que realmente se separa não são os poderes dos órgãos, mas as funções desempenhadas por estes. Dessa forma, acerta Hans Kelsen quando afirma que o princípio separatista serve mais como uma reação à unificação dos poderes do que como uma divisão deles²².

Neste sentido, a Teoria do Barão de Montesquieu encontra melhor definição quando denominada *“tripartição orgânico-funcional”*. Ao estabelecer um sistema de freios e contrapesos, a Carta Magna preocupou-se em limitar a atuação de um poder sob o outro por meio da divisão de suas funções, de modo que cada órgão ficasse incumbido de desempenhar a tarefa que lhe fosse mais adequada – especialização funcional. (SILVA FILHO, 2003, p.45).

O sucesso do sistema de freios e contrapesos, portanto, foi conseguir estabelecer equilíbrio e harmonia nas relações entre os Poderes, o que é medida crucial para garantir a existência e o funcionamento da democracia. Já a delimitação das funções dos Poderes da República, representa um marco no constitucionalismo moderno e foi desenhada no texto constitucional com a primazia do respeito à soberania de cada um. Somente assim se poderia garantir a existência de um Estado Democrático e evitar o que José Joaquim Gomes Canotillo define por *cesarismo presidencial, um absolutismo parlamentar e uma ditadura judiciária*.²³

No exercício das funções típicas, o Legislativo fiscaliza e produz leis, o Executivo administra e executa e o Judiciário julga. Segundo Freire Júnior (2004, p. 27), em seu artigo que trata do controle judicial de políticas públicas, *“a separação das funções tem como objetivo viabilizar a máxima efetividade das normas constitucionais”*.

De acordo com Carlos Ayres Britto (2004, p. 91), a avaliação do exercício das funções dos Poderes deve ser feita dentro dos parâmetros da Constituição e não pelos limites de competência. Para elucidar o assunto, o jurista traz o pensamento do filósofo Konrad Hesse, que defende que a *“Constituição e realidade são interferências*

²¹ MONTESQUIEU. **O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota.** 9ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p. 165. *Apud* ARAGÃO, 2012, p. 25.

²² Hans Kelsen, **Teoria geral do Direito e do Estado**, p. 274 *apud* QUEIROZ FILHO, 2001, p. 19.

²³ **Direito constitucional e Teoria da Constituição**, p.502 *apud* SILVA FILHO, 2003, p. 43,



múltiplas que, quando combinadas, resultam no fenômeno da força normativa da Constituição".²⁴

Para exemplificar as funções atípicas – secundárias – dos poderes da União, Derly Barreto (2003, p. 34) lembra o veto presidencial sobre proposições legislativas do Congresso Nacional; o julgamento de processo de *impeachment* do Presidente da República pelo Senado Federal; um projeto de lei de iniciativa do Poder Judiciário; ou, ainda, o controle de constitucionalidade pelo Judiciário sobre atos do Poder Legislativo, sendo este último objeto de reflexão deste estudo.

No aprofundamento do tema em análise, um ponto importante a se esclarecer é a relatividade da divisão de funções. Garantir que esta divisão não seja feita de forma absoluta é necessário para que se possa proteger direitos e liberdades constitucionais, como o direito de minorias no processo legislativo. É sob esse enfoque que parte da doutrina justifica o controle constitucional exercido pelo Poder Judiciário sobre a atividade legiferante do Poder Legislativo, seja no processo de elaboração de leis, seja na própria lei já inserida no ordenamento jurídico.

Importante lembrar que, ao Poder Legislativo compete exercer a função de legislar e ao Poder Judiciário compete guardar e zelar pela Constituição Federal. Quando o parlamento elabora normas ou pratica atos que violem direitos ou preceitos constitucionais e o Judiciário reage, controlando essas ações, é receoso falar em intervenção indevida de um Poder sob o outro, uma vez que o Poder reagente está apenas desempenhando sua função. E é neste sentido que atua o sistema de freios e contrapesos.

Relevante destacar a análise de Nunes, Coutinho e Lazari (2015, p. 229)²⁵:

“Nessa senda, verifica-se que a questão que sempre causa celeuma se deve à discussão sobre os limites da intervenção do Poder Judiciário na execução das políticas públicas planejadas pelo Administrador Público. Aliás, para muitos, “a concretização de direitos sociais implicaria a tomada de opções políticas em cenários de escassez de recursos”. Desse modo, é necessário analisar a responsabilidade de proteção dos direitos fundamentais e sociais pelo Estado a fim de verificar seu modo de atuação, uma vez que é absurdo considerar o princípio da separação de poderes como entrave à efetivação de direitos fundamentais, já que esta interpretação aniquila a própria efetividade da separação dos poderes”.

Com base no princípio da Supremacia da Constituição e no sistema de freios e contrapesos, a jurisprudência norte-americana já reconheceu que o Judiciário possui força suficiente para controlar os demais Poderes por meio da revisão de constitucionalidade, no *leading case Marbury v. Madison*. O que pode ser observado na análise de Chevitarese (2016, p. 76):

“A ideia de Check apoia-se sobretudo, na doutrina do Judicial Review ao consagrar a importância do controle do poder judiciário contra os abusos operados pelas demais esferas. Neste sentido, o leading case Marbury e Madison em 1803 sob a presidência do Chief Justice Marshal representa um papel importante ao instituir o precedente através do qual o Poder Judiciário deixa de aplicar uma lei contrária à

²⁴ HESSE, Konrad. **Força normativa da Constituição**. Trad.: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1998. *apud* BRITTO; VARELLA; ROCHA, 2004, p. 91.

²⁵ FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 38. *apud* NUNES, Ana Luisa Tarter; COUTINHO, Nilton Carlos; LAZARI, Rafael José Nadim de. **Políticas públicas e ativismo judicial: o dilema entre efetividade e limites de atuação**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 5, Número Especial, 2015 p. 208-222.



Constituição, reafirmando assim o princípio da supremacia da Constituição, reconhecido expressamente pela jurisdição constitucional estadunidense”.

No entanto, este posicionamento requer cautela. Como afirma o famoso constitucionalista, Peter Häberle²⁶:

*“É claro que, quando uma corte constitucional invade, com ousadia exagerada, a esfera político-(partidária), pode colocar em risco a sua própria autoridade. Aqui é fundamental que haja sensibilidade por parte do julgador: a Corte deve trabalhar no ‘consenso básico’ de uma Constituição, mas também depende dele. Visto sob a ótica do direito comparado, há fases do ‘judicial activism’ e do ‘judicial self-restraint’”.*²⁷

Embora o Direito brasileiro reconheça a implementação do sistema de freios e contrapesos, ainda existe controvérsia acerca do controle judicial de atos exclusivamente políticos, provenientes da organização interna do Poder Legislativo – atos *interna corporis*. Para a maioria dos juristas e magistrados, quando o Judiciário controla atos internos do parlamento, está agindo de forma indevida, violando o princípio da separação dos poderes, garantidor do princípio democrático e das liberdades individuais. Para os defensores dessa linha de raciocínio, o Supremo Tribunal Federal somente deve “intervir” quando o Legislativo se omite em sua função de legislar ou legisla em flagrante desacordo com a Constituição Federal.

3. CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS INTERNOS DO PODER LEGISLATIVO

3.1 Atuação política na defesa do devido processo legislativo

O Poder Legislativo é composto de agentes políticos, que, segundo Hely Lopes Meirelles (2015, p. 73), são autoridades dotadas de *“plena liberdade funcional, equiparável à independência dos juízes nos seus julgamentos, e, para tanto, ficam a salvo de responsabilização civil por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder”*.

Os atos políticos, conhecidos como *interna corporis*, são geralmente praticados pelos plenários das Casas Legislativas, ou por seus órgãos administrativos, como as Mesas da Câmara e do Senado, mas podem ser praticados, individualmente, pelos parlamentares (QUEIROZ FILHO, 2001, p. 31).

É possível observar que, com uma certa frequência, os próprios parlamentares buscam o Judiciário para impugnar estes atos quando se sentem prejudicados. Isto é feito por intermédio de instrumentos judiciais específicos (ADIs, ADPFs, Mandados

²⁶ HABERLE, Peter. **Entrevista a Juliano Basile**. Valor Econômico. Suplemento Eu & Fim de Semana, 22 nov. 2008. *apud Revista Eletrônica Conjur*. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2008-nov-22/teses_alemao_peter_haberle_influenciam_supremo>. Acesso em: 15 nov. 2011. *apud* BRITTO; VARELLA; ROCHA, 2004, p. 90

²⁷ *“Judicial self-restraint é uma estratégia cuja premissa fundamental sustenta que, se possível, qualquer Tribunal deve evitar se pronunciar sobre questões constitucionais”*. Conf. NETO, José Mario Wanderley Gomes; BARBOSA, Luís Felipe Andrade; PINTO, Luís Henrique Gonçalves de. **Brazilian Supreme Court, judicial self-restraint, and educational policy: the homeschooling case (re 888815)**. *Direito, Estado e Sociedade*. Ahead of Print, n. XX mês/mês 2021. Disponível em: <<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1463/695>>. Acesso em 09 nov. 2022.



de Injunção, Mandados de Segurança, etc.), em particular o Mandado de Segurança - previsto no art. 5º, incisos LXIX e LXX da Constituição Federal - com o objetivo de proteger um direito público subjetivo, por diversas razões políticas, como “arbitragem de interesses de conflito”, “instrumento de governo”, ou até mesmo como “obstrução do processo legislativo”, conforme ensina os autores Leandro Molhano Ribeiro e Diego Werneck Arguelhes (2019, p. 17):

“De fato, como é reconhecido, o presidencialismo de coalizão que caracteriza a política nacional envolve um complexo jogo de barganhas e negociações entre seus membros. Como discutido, assim como os recursos a obstruções no processo legislativo podem ser usados para reposicionar as negociações entre governo e oposição, por um lado, e entre membros da coalizão, por outro, as ações de controle preventivo no STF podem se configurar como uma arena de obstrução semelhante”.

Não se pode ignorar que exista resistência no Supremo Tribunal Federal em deferir Mandados de Segurança impetrados por parlamentares (individuais) ou por partidos políticos (coletivos), quando fundamentados em vícios no processo de elaboração de uma lei ou de uma proposta de Emenda à Constituição. Além da doutrina majoritária, que impede o controle judicial de atos internos do Parlamento, existe ainda o receio de que a utilização do *mandamus* pelos atores políticos tenha o único propósito de *“retardar, obstaculizar, criticar ou firmar posição contrária a determinada política pública com base em fundamentos legais ou estratégicos”*.²⁸

No entanto, é pacífica e consolidada a jurisprudência brasileira no sentido de admitir a impetração de Mandado de Segurança quando a finalidade for preservar o processo legislativo constitucional, ou seja, o devido processo legislativo. A interpretação é de que se trata de um conjunto de regras materialmente constitucionais, cuja proteção é de interesse e direito subjetivo exclusivos dos parlamentares, no papel de representantes dos cidadãos que os elegeram.

Sobre a legitimidade ativa dos congressistas para ajuizar Mandado de Segurança com vistas a proteger a norma em seu estágio de elaboração, o ex-Ministro Celso Antônio Bandeira de Mello adotou o seguinte posicionamento (BRASIL, 2018, p. 2):

“(...) O processo de formação das leis ou de elaboração de emendas à Constituição revela-se suscetível de controle incidental ou difuso pelo Poder Judiciário, sempre que, havendo possibilidade de lesão à ordem jurídico-constitucional, a impugnação vier a ser suscitada por membro do próprio Congresso Nacional, pois, nesse domínio, somente ao parlamentar – que dispõe do direito público subjetivo à correta observância das cláusulas que compõem o devido processo legislativo – assiste legitimidade ativa ‘ad causam’ para provocar a fiscalização jurisdicional. (...) (MS 23.565/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)”.

Permitir que o processo de elaboração de normas seja contestado judicialmente pelos membros do parlamento tem por finalidade garantir o direito líquido e certo do parlamentar ao devido processo legislativo e evitar que decisões tomadas por maioria parlamentares prejudiquem minorias e a própria manutenção da democracia. Quando isso ocorre, é natural que parlamentares ou partidos que se

²⁸ TAYLOR, Matthew M. **Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil**. Stanford, CA: Stanford University Press, 2008 *apud* ARAÚJO; SALGADO, 2019, p. 2.



achem em posição desfavorável procurem a solução no Judiciário, afinal este é o único instrumento protetório de que dispõem.

Conforme observa Marco Aurélio Marrafon (2021), a iniciativa dos parlamentares em provocar o Judiciário a se manifestar sobre vícios no andamento do processo legislativo normalmente possui motivações políticas ligadas à dinâmica interna das casas legislativas, bem como omissões e falhas nos procedimentos administrativos e regimentais. De outro lado, o pluripartidarismo como obstáculo à costura de acordos de lideranças políticas, também tem forte influência na atuação política no Judiciário, que busca a efetiva garantia do devido processo legislativo.

É possível constatar que embora o sistema democrático assegure e proteja a discricionariedade e a soberania do poder de legislar, este deve observar limites, sob pena de estar sujeito ao controle judicial. O Judiciário, em contrapartida, deve evitar protagonismos e ativismos judiciais, como quando interfere indevidamente nos atos *interna corporis*. Atualmente, conforme será observado, o controle judicial ainda é tratado como hipótese excepcional, mas a recorrente utilização de mandados de segurança pelos parlamentares e a evolução jurisprudencial tem demonstrado que este não é necessariamente o melhor caminho (MARRAFON, 2021).

3.1.2 Mecanismos de controle de constitucionalidade

De acordo com Herta Rani Teles Santos (2012, p. 3), no controle de constitucionalidade do processo legislativo, o Brasil adota o modelo misto, inspirado nos modelos norte-americano e europeu, o que abrange o controle difuso (realizado por qualquer juiz ou tribunal) e o concentrado (somente realizado pela Corte Máxima do Judiciário, em geral por ações diretas: Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO, Ação Declaratória de Constitucionalidade - ADC e Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF, pelo STF). Quanto ao objeto, este controle pode ser classificado como abstrato (analisa uma norma em tese, e não um caso específico) ou concreto (analisa a compatibilidade de um caso concreto – não normativo – com a Constituição).

Via de regra, o controle do processo legislativo só pode ser exercido de forma preventiva pelos Poderes Legislativo (Comissões de Constituição e Justiça e presidentes das casas legislativas, monocraticamente - art. 17, II, RICD e art. 48, XI, RISF), e Executivo (veto presidencial – art. 66, §1º da CF). Já o Judiciário somente pode intervir de forma repressiva, ou seja, sobre leis já em vigor no ordenamento jurídico. No entanto, é admissível o controle jurisdicional de constitucionalidade preventivo, quando este for provocado por parlamentar por meio de Mandado de Segurança, com o objetivo de garantir o devido processo legislativo. Trata-se de um controle preventivo concentrado e concreto (SANTOS, 2012, p. 3).

O primeiro precedente que garantiu legitimidade aos parlamentares de utilizarem o mecanismo do Mandado de Segurança contra atos que ofendiam o devido processo legislativo foi aberto no julgamento do MS nº 20.257/DF (BRASIL, 1980), com o voto do Ministro Moreira Alves. Desde então, a Corte vem se posicionando a favor da utilização desse mecanismo jurídico para exercer o controle jurisdicional preventivo do processo legislativo.

No julgamento do referido Mandado de Segurança, o STF entendeu que a Constituição não admite qualquer tentativa de mudança nas cláusulas pétreas (art. 60, §4º, CF), ainda que se esteja na fase de tramitação da proposição legislativa ou discussão da matéria no Parlamento. Dessa forma, foi garantida a possibilidade de



parlamentares impetrarem Mandado de Segurança para sanar ato da Mesa do Congresso que havia admitido a deliberação parlamentar de PEC tendente a modificar cláusula pétrea. Em seu voto, o Ministro Moreira Alves defendeu que o próprio trâmite da proposição afronta a Constituição Federal.

Esse raciocínio está consolidado no *leading case* - MS 20.257/DF:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. I. - O parlamentar tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional. Legitimidade ativa do parlamentar, apenas. II. - Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Ministro Moreira Alves (leading case), RTJ 99/1031; MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello, RDA 191/200; MS 21.303-AgR/DF, Ministro Octavio Gallotti, RTJ 139/783; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, “DJ” de 12.09.2003. III. - Inocorrência, no caso, de ofensa ao processo legislativo, C.F., art. 60, § 2º, por isso que, no texto aprovado em 1º turno, houve, simplesmente, pela Comissão Especial, correção da redação aprovada, com a supressão da expressão “se inferior”, expressão dispensável, dada a impossibilidade de a remuneração dos Prefeitos ser superior à dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. IV. - Mandado de Segurança indeferido” (STF - MS 24642, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 18/02/2004, DJ 18-06-2004 PP-00045 EMENT VOL-02156-02 PP-00211)”.

A jurisprudência, não somente garantiu que os parlamentares resguardassem o devido processo legislativo, como também atribuiu a eles exclusividade na propositura da ação, inadmitindo que fosse feita por qualquer cidadão comum. Sobre esse tema, a ementa do MS 24.667/DF, traz o seguinte teor:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. PODER LEGISLATIVO: ATOS: CONTROLE JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PARLAMENTARES. I. – O Supremo Tribunal Federal admite a legitimidade do parlamentar – e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo. II – Precedentes do STF: MS 20257/DF, Ministro Moreira Alves (leading case) (RTJ 99/1031); MS 20452/DF, Ministro Aldir Passarinho (RTJ 116/47); MS 21642/DF, Ministro Celso de Mello (RDA 191/200); MS 24645/DF, Ministro Celso de Mello, “D. J” de 15.9.2003; MS 24593/DF, Ministro Maurício Corrêa, “D. J” de 08.8.2003; MS 24576/DF, Ministra Ellen Gracie, “D.J.” de 12.9.2003; MS24356/DF, ministro Carlos Velloso, “D. J. de 12.9.2003. III – Agravo não provido (DISTRITO FEDERAL, STF, MS-AgR 24667, Rel. Ministro Carlos Velloso, 2003)”.

Como bem ilustram os autores Eneida Salgado e Eduardo Borges Araújo (2019, p. 12), no julgamento do MS nº 23.087/SP, impetrado pelo cidadão José Paulo Coutinho de Arruda em face de atos praticados pelas presidências das Casas do Congresso Nacional, o Excelso Pretório não somente denegou a segurança por questão procedimental, como decidiu pela falta de legitimidade ativa do impetrante, sob o argumento de que este não se revestia da condição de parlamentar.



Não obstante tenha se fundado o Estado Democrático de Direito sob o princípio da soberania popular, em que a vontade popular prevalece sobre a vontade do Estado, boa parte da jurisprudência tem entendido o desejo de considerar a regularidade do processo legislativo como um direito individual do parlamentar. Neste sentido, entende-se que o cidadão comum não tem direito de contestar vícios no processo legislativo, isso porque, em tese, não lhe prejudicaria uma norma que ainda está sendo elaborada.

Segundo o STF, o devido processo legislativo é considerado um direito difuso, ou seja, de todos os cidadãos, que são representados pelos parlamentares. Por esse entendimento, o que se protege não é um direito subjetivo individual do parlamentar, mas sim um direito de um parlamentar atuando na defesa de um interesse público, ou seja, dos cidadãos que representa. Tal concepção se baseia na garantia do Estado Democrático de Direito (PINHEIRO, 2021).

Dentro desse contexto, cumpre esclarecer que em momento algum se atribui ao cidadão comum, em nome próprio, a prerrogativa de buscar o Judiciário para sanar questão interna do Legislativo. O que se pretende é adotar a interpretação de que o direito subjetivo do parlamentar deve ter caráter público e não particular, ou seja, deve se figurar como um direito do povo, mas exercido pelo parlamentar.

Tendo em vista essas considerações, resta claro que o Mandado de Segurança é o mecanismo mais adequado, senão o único, para realizar o controle judicial preventivo, concentrado e incidental dos atos do processo legislativo. Isso porque, foi sedimentado pelo STF, que esse controle prévio não pode ser feito por meio de ADI, ADC ou ADPF. Contudo, existem controvérsias acerca desta última. (MOURÃO, 2018, p. 137).

No entendimento da Suprema Corte, os demais mecanismos não podem ser utilizados para corrigir vícios que surgem durante o processo de elaboração de normas. As hipóteses de cabimento devem ser apenas *“leis e atos normativos, federais e estaduais, já promulgados, editados e publicados”*.²⁹

No tocante à ADPF, cabe lembrar que em 1997 houve intenso debate parlamentar sobre a viabilidade da sua utilização para provocar o controle do processo legislativo. A discussão foi iniciada com a apresentação de um Projeto de Lei na Câmara dos Deputados – PL nº 2872/1997³⁰ – que objetivava autorizar a propositura deste instrumento, sob a denominação de “reclamação”, em caso de descumprimento de preceito fundamental do processo legislativo. A proposição, no entanto, foi vetada pelo Presidente da República, e o veto foi mantido pelo Congresso Nacional.

Embora não seja admitida a utilização da ADPF para o controle do processo legislativo, muitos juristas consideram esse mecanismo mais vantajoso que o Mandado de Segurança. Ainda assim, o Mandado de Segurança é o único remédio constitucional pacificamente adotado pela doutrina e a jurisprudência para provocar o Judiciário a realizar um *controle preventivo, incidental e concreto* (MOURÃO, 2018, p. 160).

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADI 466-DF**, rel. Min. Celso de Mello, DJU 10.5.91. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14710299>>. Acesso em 27 out. 2022.

³⁰ Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2872/1997**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=41078>>. Acesso em: 20 out. 2022.



3.2 Conceito de atos *interna corporis*

A expressão *interna corporis*, foi utilizada pela primeira vez em 1863, no IV Congresso de Juristas Alemães, pelo juspublicista alemão, Rudolf Von Gneist. Em seu discurso, Gneist defendeu que atos do Parlamento, relativos ao processo de elaboração legislativa, eram matéria de competência interna do Poder Legislativo e, portanto, insuscetíveis de controle externo. Sua pretensão era advogar em defesa da independência parlamentar frente a imposição de um sistema monárquico, tal como ocorria na Inglaterra, onde os poderes eram concentrados nas mãos do Rei (MACEDO, 2007, p. 46-47).

No âmbito do Poder Legislativo, existem os atos de natureza política e aqueles inerentes a função legiferante do parlamentar – como a elaboração de proposições legislativas –, porém estes não podem ser confundidos com atos *interna corporis*, que possuem natureza mais procedimental e se referem mais especificamente ao exercício da competência institucional constante dos regimentos internos do Parlamento.

No Direito público brasileiro, a conceituação dos atos parlamentares ainda é um tema escasso. Nas palavras do jurista Hely Lopes Meirelles (2015, p. 852):

“Interna corporis são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do plenário da Câmara”.

De acordo com o jurista, são considerados exemplos de atos *interna corporis*: os atos internos das mesas do Congresso Nacional, os regimentos internos, os atos de constituição de comissões temporárias e permanentes, as formas de votação de proposições legislativas e os demais atos procedimentais inerentes ao funcionamento do processo legislativo.

Nos dizeres de Derly Barreto e Silva Filho (2003, p. 97-98):

“A concepção clássica de atos interna corporis diz respeito tanto à liberdade institucional do Parlamento de, por si só, organizar-se e ordenar seu funcionamento (procedimentos de discussão e votação) quanto à competência, também exclusiva, de elaborar e modificar seus regimentos e – o que sobreleva em importância - decidir discricionariamente sobre sua aplicação, isto é, resolver soberanamente todos os conflitos suscitados em torno das questões afetas à dinâmica parlamentar (jurisdição doméstica)”.

Em regra, assuntos internos ao corpo legislativo são decorrentes da soberania parlamentar e, por isso, são normalmente tidos como insuscetíveis de apreciação judicial, em razão de suposta violação do princípio da separação dos Poderes. Todavia, conforme já dizia o ex-ministro do STF, Celso de Mello, *nenhum poder é ilimitado e absoluto*³¹, então, até mesmo esses atos encontram limitações, principalmente quando desrespeitam a Constituição Federal.

De fato, é temeroso dizer que os poderes são ilimitados em uma democracia, pois se abre espaço para a ocorrência de abusos e arbitrariedades com respaldo no exercício de suas soberanias. Neste sentido, é coerente argumentar que a supremacia

³¹ **“Nenhum poder é ilimitado e absoluto”, diz Celso de Mello**, Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/10/4880716-nenhum-poder-e-ilimitado-e-absoluto-diz-celso-de-mello.html>>. Acesso em: 03 out. 2022.



da Constituição deve ter mais valor do que a soberania dos Poderes da República, ou que a “*supremacia do Parlamento cedeu lugar à supremacia da Constituição*” (MACEDO, 2007, p. 34).

Com o passar do tempo, houve uma reconstrução do conceito de atos *interna corporis*, de modo a não deixar dúvidas de que o Judiciário fosse legitimado a intervir sempre que houvesse ofensa à Constituição e ao sistema democrático (NEGRI, 2008, p. 167). O que se busca expor a seguir são os argumentos que viabilizaram essa alteração de paradigma.

3.2.1 Os atos *interna corporis* como uma materialização do princípio constitucional do devido processo legislativo

A elaboração dos regimentos internos das casas do Congresso Nacional, por meio de resolução³², obedece à normas gerais previamente instituídas pela Constituição Federal, mais especificamente nos arts. 59 a 69 (MACEDO, 2007, p. 103). Diante dessa constatação, é possível afirmar que as normas relativas à organização e funcionamento do Parlamento derivam do texto constitucional e, portanto, são dotadas de natureza materialmente constitucional (SANTI, 2007, p. 111).

A Constituição de 1988, consagra como direito fundamental (art. 5º, incisos II e LIV, CF/88) o devido processo legal em processos judiciais e administrativos. No mesmo sentido, abrange o processo legislativo – devido processo legislativo – que vincula a elaboração das normas regimentais. Segundo Leonardo Barbosa³³:

“O direito ao devido processo legislativo implica a abstenção dos órgãos legislativos em exercer sua função em desconformidade com as disposições constitucionais e regimentais que regulamentam a produção normativa, bem como implica a anulação, pelo Poder Judiciário em sede de controle de constitucionalidade, dos atos normativos resultantes da violação dessas disposições”.

Conforme analisa Isa Magalhães (2016, p. 22), não existe na doutrina nem na jurisprudência, consenso sobre a natureza jurídica das normas regimentais. Para alguns, esses comandos são de observância obrigatória e por isso são dotados de juridicidade, possuindo valor de lei, de norma jurídica em *stricto sensu*. Para outros, são regras procedimentais relacionadas ao funcionamento interno do legislativo, desprovidas de força jurídica.

Há ainda uma corrente que defende que os regimentos internos possuem normas de natureza jurídica distintas, umas com repercussão jurídica – procedimentais e disciplinares – e outras sem repercussão jurídica – meramente administrativas (MAGALHÃES, 2016, p. 25)

Nem todas as normas regimentais integram o devido processo legislativo, mas tão somente as que disciplinam o funcionamento interno e institucional do parlamento. Estas, por sua vez, compõem o “Bloco de Constitucionalidade” – termo adotado no campo doutrinário. Às demais normas regimentais, se confere “*natureza ordinatória*”,

³² CONGRESSO NACIONAL. **Regimentos do Congresso, Senado e Câmara**. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/regimento-do-congresso-nacional>>. Acesso em: 14 ago. 2022.

³³ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p.196 *apud* MAGALHÃES, 2016, p. 22.



cujas controvérsias são resolvidas única e exclusivamente no âmbito do Poder Legislativo, sem interferência externa (MACEDO, 2007, p. 121). Segundo boa parte da doutrina, estas seriam as chamadas normas *interna corporis*, que devem ser excluídas de apreciação judicial.

O presente trabalho corrobora com o entendimento de que os regimentos internos das casas do Parlamento são dotados de juridicidade. Conforme ensina Silva Filho (2003, p. 79), podem ser utilizados dois argumentos para embasar essa conclusão: a) os destinatários das normas não são os próprios parlamentares, mas sim os cidadãos, democraticamente representados por eles; b) por serem frutos de resoluções do parlamento, as normas regimentais possuem a mesma hierarquia de leis ordinárias, complementares e delegadas, impondo aos destinatários a sua observância.

Segundo Pontes de Miranda (1987 *apud* SILVA FILHO, 2003, p. 77):

“Os regimentos internos são indispensáveis aos corpos legislativos. [...]no sistema jurídico brasileiro, os regimentos internos não são convites, invitações, aos membros do corpo legislativo, para que os respeitem. [...]o regimento interno não é conjunto de recomendações ou conselhos; é lei, em sentido lato, que há de ser obedecida pelo corpo legislativo, sempre que a regra jurídica, de que se trata, é cogente, ou se tem como observada, se ius dispositivum”.

O Ministro aposentado do STF, Sepúlveda Pertence, ao julgar o MS nº 21.564/DF, se manifestou pela inexistência de qualquer prevalência entre a lei e os regimentos internos das casas legislativas, ao afirmar que, ambos são *“fontes imediatamente derivadas da Constituição”*³⁴.

Por terem sido instituídas previamente na Constituição Federal, as normas atinentes ao processo legislativo asseguram a participação das minorias parlamentares no processo democrático de produção normativa. De acordo com a *Teoria Discursiva do Direito e do Estado Democrático de Direito de Jürgen Habermas*, garantir o amplo debate, com a efetiva participação de todos os representantes da sociedade, na atividade legiferante é um dos pilares da democracia (SANTI, 2007, p. 112).

Sobre esse ponto, é oportuno trazer o conteúdo de um dos fundamentos da decisão do Ministro do STF, Luiz Fux, no julgamento do MS nº 34.530/DF (BRASIL, 2016):

“(...) 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 majorias 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”.

³⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão no Mandado de Segurança nº 21.564/DF**. Relator: Min. Carlos Velloso, 23 de setembro de 1992. Disponível em: < <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/MS21564.pdf>. >. Acesso em 28 mai. 2022.



Diante dessas considerações, embora não seja posicionamento majoritário, conforme se verá adiante, a necessidade de se garantir o cumprimento do devido processo legislativo e dos direitos de minorias no processo democrático de deliberação parlamentar abriu espaço para uma construção teórica em favor da possibilidade de controle judicial de atos *interna corporis*.

3.3 A doutrina dos atos *interna corporis* e a jurisprudência majoritária do STF

A doutrina ou teoria dos atos *interna corporis*, teve origem na ideia de soberania popular, implementada pela Constituição Britânica, no sentido de que todos os atos parlamentares se confundiam com os atos do povo, que os elegeram. Desta forma, esses atos eram exclusivos da autonomia interna do Parlamento e não deveriam se submeter a qualquer controle externo, principalmente o judicial.

Gilvan Correia de Queiroz Filho (2001, p. 27) classifica os regimentos internos como “*uma das mais importantes manifestações da autonomia dos parlamentos*”, constatação que embasa as decisões do Judiciário quando evita exercer o controle de atos provenientes do legislativo.

Inicialmente, a imunidade ao controle judicial se aplicava apenas às regras regimentais e às prerrogativas dos parlamentares, passando a atingir, posteriormente, questões da administração interna do parlamento (MACEDO, 2007, p. 48).

Segundo estudos de Cristiane Branco Macedo (2007, p. 20), a discussão acerca da possibilidade de controle dos atos e procedimentos internos do parlamento teve origem em 1689 com a promulgação do *Bill of Rights* pelo parlamento britânico. Neste período, ainda não se falava em Estado Democrático, o que viria a surgir cem anos depois, mas o documento foi fundamental para a derrubada da monarquia inglesa na Europa e para a confirmação da autonomia do Parlamento.

O Estado Moderno foi institucionalizado na Inglaterra sob a premissa da divisão de funções entre os poderes e a conseqüente independência entre eles. Neste sentido, os atos internos das casas legislativas eram considerados garantidores dessa atuação livre e independente e representavam um limite ao controle por parte de outros poderes – Executivo e Judiciário.

Sobre o controle judicial dos “*internal proceedings*” do parlamento britânico, o art. 9º do *Bill of Rights* de 1689, em um contexto revolucionário, assim dispôs:

*“Que os discursos pronunciados nos debates do Parlamento não devem ser examinados senão por ele mesmo, e não em outro Tribunal ou sítio algum”.*³⁵

Até os dias atuais, os atos internos do parlamento britânico são isentos do exame judicial. Ainda de acordo com a análise de Cristiane Branco Macedo (2007, p. 17), a Constituição inglesa, com fundamento no princípio da soberania parlamentar, garante que os atos legislativos não sejam invalidados ou suspensos por outros poderes. Para a maioria dos membros da Corte inglesa, este controle seria indevido por ferir a soberania e a liberdade do poder legiferante.

Influenciada pela experiência inglesa, a França também não admite o controle judicial dos atos internos do Legislativo. A partir de 1789, a Constituição revolucionária francesa, incorporou o princípio da separação dos Poderes como dependente do

³⁵ REINO UNIDO. **Carta de Direitos Inglesa**, 1869. Disponível em: < https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/74887/mod_resource/content/1/Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Direitos%201689%20-%20Bill%20of%20Rights.pdf s>. Acesso em 28 mai 2022.



conceito de “soberania popular ilimitada, absoluta e indivisível”³⁶. O direito francês valoriza o processo de elaboração de leis como poder derivado da vontade geral popular, representada por um parlamento livre de qualquer submissão ao escrutínio alheio. (MACEDO, 2007, p. 42).

No Brasil, por muito tempo o controle judicial dos atos *interna corporis* era percebido pela doutrina e jurisprudência como uma afronta ao princípio constitucional da separação dos Poderes, sem qualquer exceção. Um argumento recorrente era de que se um Poder não pode intervir no outro, esse mesmo Poder também não poderia invalidar os atos praticados pelo outro. Reflexo desse pensamento pode ser identificado no art. 15, inciso IX da Constituição da República de 1824³⁷, que outorgava a guarda da Constituição ao Poder Legislativo, impedindo assim, a Suprema Corte de exercer qualquer controle constitucional.

No ano de 1923, o então Deputado Federal Francisco Campos declarou ser completamente contrário a qualquer tipo de controle do Judiciário sobre atos inerentes ao corpo legislativo. Aqui é relevante trazer as considerações do parlamentar³⁸:

[...] interna corporis são todas as regras ou disposições interiores ao corpo legislativo, isto é, as prescrições destinadas a disciplinar o seu funcionamento, sejam elas instituídas no próprio regulamento interno ou na mesma Constituição. Ou, por outra, são aquelas regras de que o corpo legislativo é, a um só tempo, o destinatário e o juiz: o destinatário, porque o mandamento se dirige ao órgão ou à parte dele encarregada de dirigir o seu funcionamento, e o juiz, porque as questões referentes à sua observância são por ele próprio soberanamente resolvidas, de acordo com o processo estabelecido no seu próprio regimento.

Mais de um século depois, inspirado em um modelo já adotado no sistema norte-americano, a Constituição de 1988, como já faziam as Cartas anteriores, incorporou o controle de constitucionalidade em seu texto, atribuindo ao STF o dever de guardar e proteger a Constituição contra quaisquer atos que violem seus direitos e princípios, e de defender a democracia.

Sobre o tema, é pertinente trazer o voto do Ministro Gilmar Mendes no MS nº 32.033/DF:

“Sempre que o Poder Legislativo, no afã do cumprimento da vontade de uma maioria ocasional, violar as regras que devem nortear a concorrência democrática leal, igualitária e justa, sufocando os direitos e mobilizações das minorias, a precípua função da jurisdição constitucional será a de afastar qualquer constrangimento imposto pelo legislador à lisura e à regularidade do processo democrático. [...] É preciso explicitar, ainda, que esta Corte não interveio indevidamente nas atividades do Congresso Nacional e não tem a pretensão de fazê-lo. Ao cuidar de assuntos caros ao próprio exercício da democracia, é importante deixar claro que os órgãos e poderes do Estado devem considerar mutuamente as suas decisões para buscar compreender as inter-relações que delas surgem”.

³⁶ Aranda Álvarez, Elviro. Título. **Los actos parlamentarios** no normativos y su control jurisdiccional. Data. 1998. Classificação (CDDir). 341.2520946 *apud* MACEDO, 2007, p. 43.

³⁷ **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 19 set. 2022.

³⁸ CAMPOS, Francisco Luís da Silva. **Direito Constitucional**, vol. II. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1956, *apud* AMORIM, 2015, p. 1.



Sob uma perspectiva doutrinária e jurisprudencial, fundamentada em parâmetros principiológicos da ordem constitucional, só seria admissível que o Judiciário interviesse no Legislativo por meio da revisão de leis inconstitucionais já vigentes no ordenamento jurídico. Contudo, o processo de elaboração dessas leis não está completamente imune ao controle jurisdicional. Os estudos acerca desse assunto ainda estão sendo desenvolvidos, conforme se verá mais adiante.

Com fundamento no princípio da separação dos Poderes, é majoritário o entendimento de que o Judiciário não deve intervir em questões relacionadas aos procedimentos internos do Poder Legislativo – atos *interna corporis*. Porém, o controle é admitido quando estes atos violam normas constitucionais. O Supremo Tribunal Federal, em sede de julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.297.884, firmou a seguinte tese:

"Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das casas legislativas, por se tratar de matéria interna corporis"³⁹.

Sobre a limitação constitucional, Rui Barbosa adota um posicionamento ainda mais restritivo. Segundo o jurista, os atos políticos só estarão imunes ao controle judicial se não lesarem direitos constitucionais⁴⁰. Ou seja, para se sujeitarem à sindicabilidade judicial⁴¹, os atos políticos não devem apenas lesar a Constituição Federal, de um modo geral, sendo necessário que se constate a violação de algum direito fundamental específico, assim como o direito de minorias, previsto no art. 58, §3º da CF.

Além da consolidada doutrina dos atos *interna corporis*, outra linha argumentativa poderia explicar a relutância da Corte em admitir o controle judicial do processo legislativo. É o caso da utilização da "jurisprudência defensiva" pelos tribunais superiores, que deixam de conhecer recursos, para evitar sobrecarga à justiça. Por analogia, haveria uma tendência do STF em adotar essa técnica com o objetivo de evitar eventual enxurrada de ações mandamentais impetradas pelos membros do Poder Legislativo.

Contudo, caso essa seja a intenção do Judiciário, é possível suscitar uma possível violação da Corte ao princípio do acesso à Justiça – ou princípio da inafastabilidade da jurisdição – previsto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, que diz que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (BRASIL, 1988).

³⁹ Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário: Recurso Extraordinário nº 1.297.884/DF | Jurisprudência**, Jusbrasil. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1257719780/inteiro-teor-1257719908>>. Acesso em: 10 out. 2022.

⁴⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Malheiros Editores, 2004 (pgs. 317 a 325) *apud* SANTI, 2007. P. 111.

⁴¹ Segundo a doutrina, a sindicabilidade é a possibilidade de submeter qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito, decorrentes de atos da Administração, a algum tipo de controle. Portanto, pode-se afirmar que a autotutela é uma das formas de expressão do controle da Administração. Cf. SALES, Gustavo. **Direito Administrativo**. Disponível em: <https://www.estudioaulas.com.br/pdf/GustavaSalesDireitoAdministrativo_STJ.pdf>. Acesso em 03 nov. 2022.



Nos últimos anos, ainda que de forma sutil, a Suprema Corte tem flexibilizado sua jurisprudência acerca dos limites dos atos *interna corporis*, abandonando cada vez mais a ideia de que a interpretação e a aplicação dos regimentos internos devem ser feitas de forma discricionária pelos parlamentares, principalmente quando violam o devido processo legislativo e as minorias parlamentares (FILHO QUEIROZ, 2001, p. 77).

3.4 O caminho para a admissibilidade do controle judicial sobre atos *interna corporis*

Ainda utilizando o direito comparado, cabe destacar a doutrina e jurisprudência da Espanha que, trilhando outro caminho, desenvolveu teorias para defender o controle judicial dos atos procedimentais do parlamento. Em diversos julgados, a Corte espanhola entendeu que os regimentos internos das Casas do Poder Legislativo possuem força material de lei e que, portanto, devem estar em consonância com o texto constitucional, sob pena de intervenção judicial (MACEDO, 2007, p. 166)

Como já foi observado neste trabalho, faz sentido a interpretação de que determinadas normas regimentais são dotadas de caráter materialmente constitucional, adotando-se o conceito do “bloco de constitucionalidade”, uma vez que a organização e o funcionamento do processo legislativo estão inseridos no texto da Constituição. Foi a partir desse raciocínio, que a doutrina majoritária dos atos *interna corporis*, acima exposta, passou a ser contestada em diversos estudos e em alguns julgados.

Em 2005, por ocasião do emblemático julgamento do MS nº 24.831-9/DF (CPI dos Bingos)⁴², alguns ministros do Supremo Tribunal Federal adotaram um novo paradigma em suas decisões, com fundamento na necessidade de estabelecer uma definição sobre a natureza e o conteúdo das normas regimentais. No julgado, se consolidou o entendimento de que as normas relativas à organização e ao funcionamento interno das casas legislativas possuem natureza constitucional, uma vez que suas regras estão reproduzidas na Constituição Federal.

O relator da referida ação mandamental, Ministro Celso de Mello, votou pelo seu provimento, alterando um posicionamento largamente adotado pela maioria dos ministros do STF, que classificava o procedimento de instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito do Senado Federal como questão *interna corporis*, insuscetível de apreciação judicial.

Na tentativa de não deixar dúvidas sobre a viabilidade do controle judicial, Celso de Mello inovou ao atribuir natureza constitucional a um procedimento interno do Legislativo, no caso a instauração de inquérito parlamentar, suscitando a existência do chamado “*estatuto constitucional das minorias parlamentares*” (BRASIL, 2005), que garante à oposição o direito, reconhecido pela Constituição, de investigar atos e abusos do governo. Seu voto foi acompanhado pelos Ministros Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence e Carlos de Ayres Britto, sendo posteriormente adotado pelo Plenário, o que resultou na instalação da CPI dos Bingos.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão no Mandado de Segurança nº 24.831/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, 22 de junho de 2005. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/764159>>. Acesso em 28 mai. 2022.



Em alguns julgados do STF,⁴³ foi consolidado o entendimento de que a instauração de CPIs é um direito constitucional de minorias parlamentares e, por esta razão, não poderia ser inviabilizada pela discricionariedade política de alguns, como a de líderes partidários quando optam por não indicar membros ao colegiado ou a do Presidente da Casa Legislativa quando se omite na inércia desses líderes. Em síntese, não pode uma prerrogativa constitucional, qual seja o Poder fiscalizatório do Legislativo, ser tratada como “*matéria política*” ou “*interna corporis*”, devendo ser interpretada como “*questão jurídica passível de controle jurisdicional*” (MODESTO, 2021). Ainda que se trate de um ato procedimental inerente ao exercício da competência legislativa, por restringir direito líquido e certo das minorias, a controvérsia adquire, além do caráter regimental, uma abrangência constitucional.

Como bem lembra Diego Barros Maia (2014, p. 27), por ocasião do julgamento do MS nº 26.441-13 (CPI do tráfego aéreo), sob relatoria do Ministro Celso de Mello e na decisão proferida liminarmente pela Ministra Rosa Weber em sede do MS 32.885-14 (CPI da Petrobrás), o STF mais uma vez reconheceu que grupos majoritários do Parlamento não poderiam inviabilizar o direito de investigação das minorias.

Não se pode olvidar ainda o julgamento do MS nº 22.503/96. Discordando da maioria, o relator original, Ministro Marco Aurélio, defendeu que as normas regimentais são de observância obrigatória, independente de possuir natureza constitucional ou não. A tese defendida, embora minoritária, protegia o direito de minorias como garantidor do devido processo legislativo e, conseqüentemente, da democracia (FONSECA, 2011, p. 61).

Um caso mais recente, e bastante polêmico, ocorreu na instalação da CPI da pandemia do coronavírus em 2021, que tinha o objetivo de investigar supostas omissões do Governo Federal no enfrentamento da calamidade. Diante da inércia de líderes partidários em indicarem membros para compor a Comissão, os Senadores Jorge Kajuru e Alessandro Vieira, impetraram o Mandado de Segurança nº 37.760/DF, com vistas a ter garantida a prerrogativa de exercer o legítimo direito de oposição.

No julgamento, mais um ministro se declarou defensor da proteção das minorias em face à soberania do Parlamento. O Ministro Luís Barroso concedeu a liminar argumentando que “*O instrumento previsto no art. 58, § 3º, da Constituição assegura aos grupos minoritários do Parlamento a participação ativa na fiscalização e controle dos atos do Poder Público. Trata-se de garantia que decorre da cláusula do Estado Democrático de Direito e que viabiliza às minorias parlamentares o exercício da oposição democrática. Tanto é assim que o quórum é de um terço dos membros da casa legislativa, e não de maioria. Por esse motivo, a sua efetividade não pode estar condicionada à vontade parlamentar predominante*”⁴⁴.

A intenção ao se admitir o controle judicial sobre atos do parlamento foi de inviabilizar discricionariedades abusivas do Poder Legislativo quando, no exercício de suas funções, atropelam mandamentos constitucionais e minimizam o devido processo legislativo como garantidor do Estado Democrático de Direito. Segundo

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.619**, rel. min. Eros Grau, j. 1º-8-2006, P, DJ de 20-4-2007. P. 12. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=439258>>. Acesso em 10 nov. 2022; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.441-DF**. Rel. min. Celso de Mello, j. 25-4-2007, P, DJE de 18-12-2009. P. 2. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606848>>. Acesso em 10 nov. 2022.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 37.660/DF**. Relator(a): Min. Roberto Barroso. P. 26. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756691807>. Acesso em: 10 out. 2022.



Marcus Vinícius Coelho (2015, p. 5), dessa forma, garante-se que “*maiorias eventuais não desvirtuem o processo de mudança da Constituição para dar seguimento a interesses próprios ou casuísticos*”.

Em um sistema democrático, onde existem falhas das instituições de Poderes do Estado em respeitar normas do ordenamento jurídico e a Constituição da República, lesionando direitos subjetivos, como o direito das minorias parlamentares, é compreensível a tese da admissibilidade de algum tipo de controle (CHEVITARESE, 2016, p. 307).

É direito público subjetivo dos parlamentares confrontar abusos e arbitrariedades que ocorrem dentro do parlamento. O processo de elaboração de normas no Poder Legislativo interessa à democracia e à sociedade que se representa, portanto, não parece justo que esteja imune ao controle judicial. No entendimento consolidado no MS nº 22.494-1/DF pelo Min. Celso de Mello, até mesmo questões meramente administrativas, afetas apenas à organização das funções legislativas, também não deveriam ser excluídas da análise do Judiciário (SANTI, 2007, p. 112-113). Porém, dentro da corrente minoritária, esse posicionamento ainda é pouco explorado.

Para corroborar com esse argumento, é interessante destacar o seguinte trecho do MS 24.832/DF⁴⁵:

“O princípio constitucional da universalidade da jurisdição garante que nenhuma lesão a direito individual fica imune à apreciação judicial. A jurisprudência assentada da Corte é que não é a natureza da norma que a matéria interna corporis ou não, mas a questão de saber se o ato fundado aparentemente na Constituição ou Regimento pode, em tese, violar ou não direito subjetivo dos próprios congressistas ou de terceiros”.

Segundo Santi (2007, p. 149), a doutrina dos atos *interna corporis* “– embora, aos poucos, esteja se mostrando insustentável – é baseada em uma visão privatista do processo legislativo, pois, ao pretender excluir o controle judicial, elimina o papel da minoria, evita o debate e reduz os meios de a própria sociedade, em última análise, controlar a legislação, o que pode descalçar a legitimidade da lei”.

O posicionamento predominante do STF em se abster de decidir sobre matérias *interna corporis*, vem sendo alvo de diversas críticas da doutrina brasileira. Alguns juristas e doutrinadores defendem a flexibilização da tese majoritária a partir do estabelecimento de parâmetros para autorizar o controle judicial de atos do processo legislativo, com fundamento na proteção do direito subjetivo de minorias dentro do sistema democrático pluralista.

Na opinião de Cristiane Branco Macedo (2007, p. 131), o Poder Judiciário tem um longo caminho a explorar até que consiga fundamentar suas decisões no sentido de validar a tese de legitimidade do controle dos atos internos do legislativo. Para isso, é necessário que haja uma mudança na interpretação do texto constitucional, de modo a vencer paradigmas superados do Estado Democrático de Direito, como o princípio da soberania parlamentar, e preconizar a subordinação das regras do parlamento à supremacia da Constituição.

Na evolução jurisprudencial, como no julgamento sobre o procedimento de instalação da “CPI dos Bingos”, é possível observar uma relativização do princípio da

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 24.832/DF**. Relator: Cezar Peluso. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=365462>. *apud* MAGALHÃES, 2016, p. 40.



separação dos Poderes, de modo que a soberania parlamentar já não seria mais parâmetro de inviabilização da revisão judicial dos atos *interna corporis*, e o estatuto constitucional das minorias parlamentares passaria, então, a ser reconhecido como medida salutar de manutenção da democracia. Nas palavras do Ministro-Relator do MS nº 24.831-9/DF (*apud* FONSECA, 2011, p. 76):

[...] o regime democrático, analisado na perspectiva das delicadas relações entre o Poder e o Direito, não tem condições de subsistir, quando as instituições políticas do Estado falharem em seu dever de respeitar a Constituição e as leis, pois, sob esse sistema de governo, não poderá jamais prevalecer a vontade de uma só pessoa, de um só estamento, de um só grupo ou, ainda, de uma só instituição.

[...]na realidade, impõe-se, a todos os Poderes da República (e aos membros que os integram), o respeito incondicional aos valores que informam a declaração de direito e aos princípios sobre os quais se estruturam, constitucionalmente, a própria organização do Estado. [...] o princípio da separação de poderes não pode ser invocado para estabelecer, em torno de um dos órgãos da soberania nacional, um indevassável círculo de imunidade que torne insuscetível de revisão judicial, atos ou omissões emanados dos órgãos dirigentes das Casas legislativas, ainda mais naquelas situações em que, das condutas impugnadas, derive alegada vulneração a direitos titularizados por membros do Congresso Nacional, mesmo que - tal como sucede na espécie - sejam integrantes dos grupos parlamentares minoritários.

Ainda é prematuro, mas já é possível notar um avanço no próprio Poder Legislativo na tentativa de assegurar o direito de minorias no processo de instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito. No dia 17 de janeiro de 2022, o Senador Jorge Kajuru apresentou Projeto de Resolução – PRS nº 1 de 2022⁴⁶ – para corrigir uma lacuna no Regimento Interno do Senado, que permite que líderes partidários deixem de indicar membros e, assim, inviabilizem o funcionamento de CPIs. No entanto, a ideia legislativa ainda se encontra em fase de tramitação.

Como já observado, esse silêncio regimental é assunto recorrente nos mandados de segurança impetrados pelas minorias parlamentares, quando se veem impedidas de deflagrar sua prerrogativa fiscalizatória. Caso a proposta seja aprovada pela Câmara Alta, estaremos diante de um avanço na proteção do direito subjetivo desses parlamentares e no combate aos abusos perpetrados por meio de estratégias tão comumente utilizadas no jogo político.

CONCLUSÃO

Ficou demonstrado que um dos principais entraves para se admitir o controle judicial de atos *interna corporis* do Poder Legislativo era o temor da violação do princípio constitucional da Separação dos Poderes. Até os dias atuais, a maioria da doutrina e da jurisprudência blinda esses atos de qualquer interferência por parte do Poder Judiciário. Por outro lado, também foi observado que, como qualquer outro princípio constitucional, o princípio da Separação de Poderes não é absoluto.

⁴⁶ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Resolução do Senado nº 1, de 2022**. Modifica o Regimento Interno do Senado Federal para dispor sobre a designação dos membros de Comissão Parlamentar de Inquérito. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151511>>. Acesso em 18 out 2022.



Atribuir caráter exclusivamente interno aos procedimentos legislativos, inerentes à soberania do Parlamento, não necessariamente enseja o afastamento do controle constitucional pelo Judiciário, uma vez que as normas regimentais que derivam do devido processo legislativo possuem *status* materialmente constitucional, portanto, qualquer transgressão implicaria violação ao texto da Lei Fundamental, cuja proteção é dever do Supremo Tribunal Federal. É essencial confrontar eventuais abusos cometidos no exercício da atividade política do Poder Legislativo, muitos institucionalizados pelos seus próprios regimentos internos. Foi com base nessas premissas que se desenvolveu uma nova corrente interpretativa a favor desse controle judicial.

Na evolução jurisprudencial, o Poder Judiciário não tinha qualquer intenção de atuar de forma interventiva no Poder Legislativo e dar margem a eventuais questionamentos sobre suposta violação do sistema de freios e contrapesos – *checks and balances system* – mas sim de exercer um papel moderador de modo a promover o equilíbrio e harmonia não somente entre as instituições, mas dentro das próprias instituições. Nesta perspectiva, o controle judicial dos atos *interna corporis* passa a ser visto como mecanismo de proteção de direitos subjetivos de minorias parlamentares e não mais como um avanço de um poder sobre o outro.

Ainda que o parlamento tenha autonomia e soberania para se auto organizar e exercer suas funções típicas, o Supremo, acertadamente, entende que não se deve interpretar o regimento interno em benefício de alguns parlamentares, reprimindo direitos de minorias e ignorando limitações constitucionais. Como bem coloca Lucas Tavares Mourão (2018, p. 159), “afastar toda a norma regimental da apreciação de conformidade à Constituição é dar “carta branca” aos parlamentares para manipularem os resultados dos procedimentos a seu bel-prazer”.

O Estado Democrático de Direito só é capaz de sobreviver com a efetiva participação da sociedade, representada pela pluralidade de partidos, no processo legislativo. Permitir que os interesses de uma maioria ocasional sejam privilegiados e uma parcela da população, ainda que em menor número, seja desrespeitada, em razão de uma jurisprudência defensiva, pode ser prejudicial ao próprio Poder Judiciário, que corre o risco de se ver como partícipe de um processo de enfraquecimento do sistema democrático.

Conclui-se que, desde 2005, a jurisprudência do STF tem adotado uma postura mais ativista perante o Legislativo, quando este pratica atos violadores da supremacia constitucional e dos direitos fundamentais. O entendimento é que o Judiciário não deve se omitir de apreciar questões internas de outro Poder apenas em razão de eventual violação ao princípio da soberania popular. Para os ministros defensores desse novo paradigma, garantir o efetivo exercício da democracia, permitindo que minorias parlamentares também tenham direito de influenciar decisões no processo legislativo, é primordial e, portanto, deve ser interpretado como um dever e competência do Poder Judiciário.

De fato, quando o Judiciário controla atos provenientes do Parlamento, a intenção não é usurpar a autonomia desse Poder, mas sim reforçar seu papel institucional de defensor maior da Constituição Federal, anulando um ato que ofende não somente de seu conteúdo, mas, sobretudo, a democracia (SILVA FILHO, 2007, p. 186).

A partir da análise dos mecanismos constitucionais disponíveis para o exercício da revisão constitucional jurisdicional preventiva, o Mandado de Segurança foi apresentado como o único instrumento cabível quando o objeto for o curso do processo legislativo. O precedente aberto no julgamento do MS nº 20.257/DF conferiu



legitimidade ativa exclusiva ao parlamentar para impetrá-lo. No entanto, ainda não foi estabelecida uma doutrina majoritária acerca de qual interesse está se buscando proteger, o individual do parlamentar, que se sentiu ofendido no exercício de suas atribuições, ou o do cidadão, representado democraticamente pelo parlamentar. Essa é uma questão que ainda precisa ser aprofundada.

Embora reconhecer natureza constitucional (material) a regras regimentais seja um significativo avanço para a resolução de controvérsias no âmbito do parlamento, principalmente quando se busca assegurar o pleno funcionamento da democracia, ainda há muito o que evoluir no campo doutrinário e jurisprudencial para que o Supremo Tribunal Federal adote um entendimento majoritário definitivo que caminhe nesse sentido (SANTI, 2007, p. 117).

Tanto a doutrina como a jurisprudência precisam aprofundar seus estudos acerca de uma conceituação mais clara e objetiva sobre a natureza constitucional dos atos internos do Legislativo, de modo que não haja dúvidas e inconsistências jurídicas sobre a legitimidade do controle judicial. Devem caminhar ao encontro de um consenso para interpretar esta atuação do Judiciário no processo de elaboração de normas como garantia efetiva do devido processo legislativo e da consequente manutenção da ordem democrática. Além disso, devem esclarecer como este controle poderia auxiliar substancialmente na melhoria das decisões e deliberações democráticas no âmbito do parlamento, com o objetivo de desestimular eventuais excessos cometidos pela maioria de seus membros.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges; SCAVUZZI, Maira. **As minorias como condição de possibilidade para a democracia**. Revista Consultor Jurídico, 8 de novembro de 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-nov-08/abboud-scavuzzi-minorias-condicao-democracia>>. Acesso em 27 nov. 2022.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **O caráter dinâmico dos regimentos internos das Casas Legislativas**. RIL Brasília a. 52 n. 208 out./dez. 2015 p. 341-357. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/517710/001056094.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 12 set. 2022.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **O controle jurisdicional dos atos parlamentares: a (in)sindicabilidade da decisão interna corporis**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4549, 15 dez. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/43596/o-controle-jurisdicional-dos-atos-parlamentares-a-in-sindicabilidade-da-decisao-interna-corporis>>. Acesso em 12 set. 2022.

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. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/6012/1/Joao%20Carlos%20Medeiros%20de%20Aragao.pdf>>. Acesso em 11 dez. 2021.



BARBOSA, Oriana Piske de A.; SARACHO, Antonio Benites. **Estado Democrático de Direito - Superação do Estado Liberal e do Estado Social**. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF, 2018. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2018/estado-democratico-de-direito-superacao-do-estado-liberal-e-do-estado-social-juiza-oriana-piske#_ftn5>. Acesso em 11 dez. 2021.

BARCELOS, Ana Paula de. **O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões *interna corporis***. Artigo, Rev. Investig, Const. 8 (2), May-Aug 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rinc/a/yHyZGgZVcGmN5HcyKrftXft/>>. Acesso em 10 out. 2022.

BERNARDES, Vainer Marcelo. **Controle de Constitucionalidade e suas formas no ordenamento jurídico pátrio**. Revista Jus Navigandi, 20 de janeiro de 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/35685/control-de-constitucionalidade-e-suas-formas-no-ordenamento-juridico-patrio>>. Acesso em 24 mai. 2022.

BIM, Eduardo Fortunato. **A função constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito: instrumentos da minoria parlamentar e informação da sociedade**. Revista de Informação Legislativa, v. 165, p. 107-121, 2005. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/262/R16510.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em 11 dez. 2021.

BRITTO, Carlos Ayres; VARELLA, Marcelo Dias; ROCHA, Lilian Rose Lemos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, 2015, v. 5, n. especial, p. 1-640. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/3412/2685>>. Acesso em 26 ago. 2022.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952**. Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Rio de Janeiro, 1952. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1579.htm>. Acesso em 30 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão no Mandado de Segurança nº 22.503/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio, 8 de agosto de 1996. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85766>>. Acesso em 28 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão no Mandado de Segurança nº 20.257/DF**. Relator: Min. Décio Miranda, 8 de outubro de 1980c. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85046>>. Acesso em 28 mai. 2022.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acordão no Mandado de Segurança nº 21.564/DF**. Relator: Min. Carlos Velloso, 23 de setembro de 1992. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/750628>>. Acesso em 28 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acordão no Mandado de Segurança nº 24.667/DF**. Relator: Ministro Carlos Velloso, 8 de outubro de 2003. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14804981>>. Acesso em 28 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acordão no Mandado de Segurança nº 37.660/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso, 14 de abril de 2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756691807>>. Acesso em 19 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acordão no Mandado de Segurança 32.033/DF**. Relator: Min. Teori Zavascki, 20 de junho de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5290006>>. Acesso em 30 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acordão no Mandado de Segurança 34.530/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, 14 de dezembro de 2016. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/877571624>>. Acesso em 30 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar em mandado de segurança 35.537/DF**. Relator(a): Min. Celso de Mello, 19 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/liminar-celso-mello-intervencao.pdf>>. Acesso em 27 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2872/1997**. Projeto de lei que dispõe sobre a reclamação ao Supremo Tribunal Federal em caso de descumprimento de preceito constitucional no processo legislativo e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 1997. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=41078>>. Acesso em 28 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.297.884**. Relator Ministro Dias Toffoli, Brasília, 14 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1257719780/inteiro-teor-1257719908>>. Acesso em 12 dez. 2021.

BUZANELLO, José Carlos. **Controle de constitucionalidade: a Constituição como estatuto jurídico do político**. Brasília a. 34 n. 136 out./dez. 1997. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/288/r136-02.pdf?sequence=4#:~:text=Nenhuma%20na%C3%A7%C3%A3o%20construiu%2Dse%20ou,que%20a%20todos%20%C3%A9%20dada.&text=BUZANELLO%2C%20Jos%C3%A9%20Carlos>>. Acesso em 28 mai. 2022.

CARVALHO, Igor Chagas de. **Crise do estado social e formação histórico-jurídica do estado democrático de direito**. Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 25 dez 2014. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/42642/crise-do-estado-social-e-formacao-historico-juridica-do-estado-democratico-de-direito>>. Acesso em: 03 nov 2022. Acesso em 23 mar. 2022.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **A proteção das minorias parlamentares no devido processo legislativo: a decisão liminar no MS 37.760 -**



Empório do Direito. Disponível em: <<https://emporiiodireito.com.br/leitura/a-protecao-das-minorias-parlamentares-no-devido-processo-legislativo-a-decisao-liminar-no-ms-37-760>>. Acesso em: 17 jun. 2022.

CHEVITARESE, Alessia Barroso Lima Brito Campos. **Controle jurisdicional do processo legislativo: natureza e limitações do mandado de segurança.** Curitiba: Juruá, 2016. 378 p.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **A inconstitucionalidade do controle judicial das normas interna corporis.** Revista Consultor Jurídico, 4 de abril de 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-abr-04/constituicao-inconstitucionalidade-controle-judicial-normas-interna-corporis>>. Acesso em 27 mai. de 2022.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **O devido processo legislativo na jurisprudência do STF.** Estudos Eleitorais, v. 10, n. 3, setembro/dezembro 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1858/2015_coelho_devido_processo_legislativo?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 31 mai. 2022.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **O estatuto constitucional das minorias parlamentares no Supremo.** Revista Consultor Jurídico, 9 de abril de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-abr-09/constituicao-estatuto-constitucional-minorias-parlamentares-supremo#_ftn8>. Acesso em 27 mai. 2022.

DIANEZI, Vicente. **STF determina nomeação de membros para CPI dos Bingos.** Revista Consultor Jurídico, 22 de junho de 2005. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2005-jun-22/stf_determina_instalacao_cpi_bingos>. Acesso em 11 dez. 2021.

FONSECA, Tiago Moreira da. **Os atos interna corporis e as minorias parlamentares Análise sobre a legitimidade do controle judicial em defesa dos direitos de atuação das minorias parlamentares.** Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011. 75f. Disponível em: <<http://www.al.pb.leg.br/elegispb/wp-content/uploads/2013/08/Os-Atos-Interna-Corporis-e-as-Minorias-Parlamentares.pdf>>. Acesso em 19 ago. 2022.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 27. Disponível em: <<http://repositorio.fdv.br:8080/bitstream/fdv/68/1/AM%c3%89RICO%20BED%c3%8a%20FREIRE%20J%c3%9aNIOR.pdf>>. Acesso em 20 out. 2022.

JANSEN, Rodrigo Regis. **Parâmetros do Mandado de Segurança Parlamentar como instrumento de garantia do devido processo legislativo.** Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017. 59f. Disponível em: <[file:///D:/USERS/41009396803/Videos/Searches/Music/Downloads/mandado_seguranca_jansen%20\(3\).pdf](file:///D:/USERS/41009396803/Videos/Searches/Music/Downloads/mandado_seguranca_jansen%20(3).pdf)>. Acesso em 18 out. 2022.

JÚNIOR, Ricardo Duarte. **Princípios da ordem econômica na Constituição.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4838, 29 set. 2016. Disponível



em: <<https://jus.com.br/artigos/51897/os-principios-na-ordem-economica-da-constituicao-federal-de-1988>>. Acesso em 20 jan. 2022.

LAGES, Cintia Garabini. **Interna Corporis Acta e os limites do controle judicial dos atos legislativos**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília. vol. 6, n. 2, p. 1-18, out. 2016. Disponível em: <[file:///D:/USERS/41009396803/Videos/Searches/Music/Downloads/4125-19244-1-PB%20\(2\).pdf](file:///D:/USERS/41009396803/Videos/Searches/Music/Downloads/4125-19244-1-PB%20(2).pdf)>. Acesso em 28 mai. 2022.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; GOMES NETO, José Mário Wanderley. Autocontenção à brasileira? **Uma taxonomia dos argumentos jurídicos (e estratégias políticas?) explicativo(a)s do comportamento do STF nas relações com os poderes majoritários**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 221-247, jan./abr. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rinc/a/hcqkLTTLsNF978NGqhY4SCM/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 11 dez. 2021.

MACEDO, Cristiane Branco. **A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no Estado Democrático de Direito**. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2316/1/2009_Cristiane%20Branco%20Macedo.pdf>. Acesso em 19 ago. 2022.

MAGALHÃES, Isa Maria de Castro Dias. **Regimento Interno como parâmetro de controle jurisdicional do processo legislativo**. Brasília: Dissertação de Mestrado Universidade de Brasília, 2007. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535910/TCC_Isa%20Maria%20Ode%20Castro.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 19 ago. 2022.

MAIA, Diego Barros. **Da necessidade do controle judicial do processo legislativo fundado na observância dos regimentos internos das casas legislativas federais**. Monografia (pós-graduação) - Direito Legislativo. Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, 2014. 61f. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/513252/TCC%20-%20Diego%20Barros%20Maia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 17 out. 2022.

MAMEDE, Elisa Navarro. **Limites do controle judicial do processo legislativo**. Trabalho final (especialização) -- Curso de Direito Legislativo, Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis) e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/161571>>. Acesso em 11 dez. 2021.

MARRAFON, Marco Aurélio. **Parâmetros para o controle jurisdicional do processo legislativo**. Revista Consultor Jurídico. Revista Consultor Jurídico, 1 de março de 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mar-01/constituicao-poder-parametros-controle-jurisdicional-processo-legislativo>>. Acesso em 28 mai. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2015.

MODESTO, Paulo. **Prazo de instalação e possibilidade de extensão do objeto de CPI**. Revista Consultor Jurídico, 15 de abril de 2021 Disponível em:



<<https://www.conjur.com.br/2021-abr-15/interesse-publico-prazo-instalacao-ambito-abrangencia-cpi>>. Acesso em: 11 dez. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Limitações constitucionais à atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito**. Revista de informação legislativa, v. 37, n. 146, p. 281-289, abr./jun. 2000. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/598/r146-21.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em: 11 dez. 2021.

MORAES, Ricardo Quartim de. **A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente**. Revista de informação legislativa, ano 51 Número 204 out./dez. 2014. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509938/001032358.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 17 jun. 2022.

MOURÃO, Lucas Tavares. **Bloco de constitucionalidade como fundamento para o controle judicial do processo legislativo**. Dissertação (pós-graduação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, 2018. 200f. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9KFQA/1/bloco_de_constitucionalidade_como_fundamento_para_o_controle_judicial_do_processo_legislativo.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2022.

NEGRI, André Del. **Controle de constitucionalidade no Processo Legislativo: teoria da legitimidade democrática**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. 192 p.

NUNES, Vicente. **Ação fora da Carta será barrada**. Correio Braziliense, Brasília, 28 jun. 2022, p. 4. Disponível em: <<file:///D:/USERS/41009396803/Videos/Searches/Music/Downloads/DF%20Correio%20Braziliense%20HD%20280622.pdf>>. Acesso em 28 jun. 2022.

OLIVEIRA, Felipe Sampaio. **Controle judicial sobre normas constitucionais e regimentais referentes ao processo legislativo**. Caderno Virtual, 2(25) - Instituto Brasiliense de Direito Público, 2012. Disponível em: <<http://www.al.pb.leg.br/elegispb/wp-content/uploads/2013/08/Controle-Judicial-sobre-Normas-Constitucionais-e-Regimentais-referentes-ao-Processo-Legislativo.pdf>>. Acesso em 04 out. 2022.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **A missão do Congresso Nacional de Zelar pela sua competência legislativa**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Dezembro, 2020 (Texto para Discussão nº 289). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td289>>. Acesso em 03 nov. 2022.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Comentários ao Regimento Interno do Senado Federal**. Vol. 1. Brasília: Senado Federal, 2021.

PINHEIRO, Victor Marcel. **3 sentidos do devido processo legislativo e o julgamento do RE 1.297.884 pelo STF**. Revista Consultor Jurídico, 28 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-28/observatorio-constitucional-sentidos-devido-processo-legislativo-julgamento-re-1297884#_ftn8>. Acesso em 09 nov. 2022.



PINTO, Luís Ferreira. **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**. v. 1. 5 ed. ampl. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O controle judicial de atos do poder legislativo**. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2001. 172p.

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck. **Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico**. Revista Direito GV, ISSN 2317-6172, v. 15, n. 2, p. 1-21, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/7PMBYWqVLs4GBPHTQ7CsTGK/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 17 out. 2022.

ROSA, Bruna Borghetti Camara Ferreira. **O controle dos atos interna corporis no processo legislativo**. 2019. 143 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22246>>. Acesso em 11 dez. 2021.

SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. **Controle judicial do processo legislativo: do minimalismo à garantia do devido procedimento legislativo**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 224, p. 79-104, out./dez. 2019. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p79>. Acesso em 09 jun. 2022.

SANTI, Marcos. Evandro. C. **Controvérsias jurídico-constitucionais na criação de comissões parlamentares de inquérito**. Revista de Informação Legislativa, v. 173, p. 161-174, 2007. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/141330/R173-11.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 11 dez. 2021.

SANTI, Marcos. Evandro. C. **Criação de comissões parlamentares de inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria**. Porto Alegre (RS): Sérgio Antônio Fabris Editor, 2007. v. 1. 160p.

SANTOS, Herta Rani Teles. **Controle de constitucionalidade preventivo abstrato: afronta ao princípio da separação dos poderes?** Observatório da Jurisdição Constitucional: ISSN 1982-4564, Ano 5, p. 1-17, 2011/2012. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/634/429>>. Acesso em: 26 mai. 2022.

SATYRO, Ernani. **Comissões parlamentares de inquérito: seus limites jurídicos e políticos**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 20, n. 79, p. 123-128, jul./set. 1983. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181459/000403359.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>. Acesso em 11 dez. 2021.

SILVA, Ênio Moraes da. **O Estado democrático de direito**. Revista de Informação Legislativa, n. 167, p. 1-18, 2005. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/794/R167-13.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em 11 abr. 2022.



SILVA, Luiz Augusto Freire da. **Direito subjetivo ao devido processo legislativo: uma crítica realista**. Monografia – Universidade de Brasília, Faculdade de Direito. Brasília, 2015. Disponível em: <https://bdm.unb.br/bitstream/10483/12042/1/2015_LuizAugustoFreiredaSilva.pdf>. Acesso em 17 out. 2022.

SILVA FILHO, Derly Barreto. **A advocacia pública e o controle de juridicidade das políticas públicas**. R. Proc. geral Est. São Paulo, São Paulo, n. 71:85-109, jan./jun. 2010. Disponível em: <[http://www.sindiproesp.org.br/pdf/A%20advocacia%20p%C3%ABblica%20e%20o%20controle%20de%20juridicidade%20das%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20\(artigo%20de%20Derly%20Barreto%20e%20Silva%20Filho\).pdf](http://www.sindiproesp.org.br/pdf/A%20advocacia%20p%C3%ABblica%20e%20o%20controle%20de%20juridicidade%20das%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20(artigo%20de%20Derly%20Barreto%20e%20Silva%20Filho).pdf)>. Acesso em 20 out. 2022.

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

SOARES, José de Ribamar Barreiros. **Ativismo Judicial no Brasil: O Supremo Tribunal Federal como arena de deliberação política**. Monografia (pós-graduação) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.btdtd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4701>. Acesso em 11 dez 2021.

